



Coordinación General de Estudios y Datos de Inclusión

Dirección de Estudios y Análisis

Ministerio de Inclusión Económica y Social



Protección social no contributiva como respuesta a los efectos adversos ocasionados por la pandemia de la COVID-19: Caracterización de sus beneficiarios en Ecuador

Documento de trabajo Nro. MIES-CGEDI-DEA-2021-01-DT

Mayo, 2021



Protección social no contributiva como respuesta a los efectos adversos ocasionados por la pandemia de la COVID-19: Caracterización de sus beneficiarios en Ecuador

Ecuador, 2021.

Autoridades

Vicente Andrés Taiano González
Ministro de Inclusión Económica y Social

Leandro Ezequiel Chalela
Coordinador General de Estudios y Datos de Inclusión

Patricia Elizabeth Sánchez Bravo
Directora de Estudios y Análisis

Autores/as

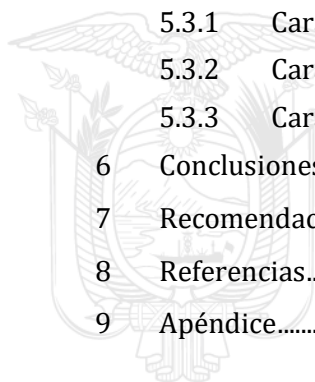
Leandro Chalela
Santiago Valdivieso
Gustavo Pérez
Patricia Sánchez

Agradecimientos

Se extiende un especial agradecimiento a Alejandro Vargas, director encargado de la Dirección de Administración de Datos de la SANCCO y a Edison Ramírez, analista de la misma instancia, por favorecer la gestión de traspaso de información que fue indispensable para el desarrollo del presente trabajo.

Cita recomendada: Chalela, L., Valdivieso, S., Pérez, G., & Sánchez, P. (2021) *Protección social no contributiva como respuesta a los efectos adversos ocasionados por la pandemia de la COVID-19: Caracterización de sus beneficiarios en Ecuador*. Ministerio de Inclusión Económica y Social. Quito. Ecuador.

Resumen	5
1. Introducción	6
2. Efectos del COVID-19 y respuestas da nivel global	7
3. El impacto y la respuesta en América Latina	8
4. Medidas de protección social no contributiva en Ecuador frente al COVID 19	10
4.1 Criterios de elegibilidad y de exclusión del Bono de Protección Familiar	13
5. Caracterización de usuarios del Bono de Protección Familiar	15
5.1 Fuentes de información y variables empleadas	15
5.2 Caracterización de los usuarios seleccionados con el Índice de Registro Social	17
5.2.1 Características geográficas	17
5.2.2 Características sociodemográficas	19
5.2.3 Características socioeconómicas	25
5.3 Caracterización de los usuarios seleccionados con otros registros administrativos	32
5.3.1 Características geográficas	32
5.3.2 Características sociodemográficas	33
5.3.3 Características socioeconómicas	33
6. Conclusiones	35
7. Recomendaciones	36
8. Referencias	38
9. Apéndice	39



Gráficos

Gráfico 3.1: Situación de las transferencias monetarias en América Latina	10
Gráfico 5.1: Porcentaje de bonos destinados a cada provincia.....	18
Gráfico 5.2: Porcentaje de personas que recibieron el bono en cada provincia	19
Gráfico 5.3 Porcentaje de habilitados y nivel de cobro por sexo	20
Gráfico 5.4: Porcentaje de personas cada etnia que fueron habilitadas para recibir el BPF ...	21
Gráfico 5.5: Porcentaje de personas cada grupo etario que fueron habilitadas para recibir el BPF y nivel de cobro.....	22
Gráfico 5.6: Habilitados y nivel de cobro por nivel educativo.....	23
Gráfico 5.7: Porcentaje de habilitados y nivel de cobro por número de hijos menores de 18 años el núcleo	24
Gráfico 5.8 : Habilitados y nivel de cobro por existencia de una persona discapacitada en el núcleo familiar	25
Gráfico 5.9: Habilitados por categoría de empleo	26
Gráfico 5.10: Habilitados y nivel de cobro por estado de paredes	27
Gráfico 5.11: Habilitados y nivel de cobro por acceso a servicios básicos.....	28
Gráfico 5.12: Habilitados y nivel de cobro por tipo de aporte a la seguridad social	29
Gráfico 5.13: Habilitados y nivel de cobro por vía de acceso a la vivienda	30
Gráfico 5.14: Habilitados y nivel de cobro por acceso a tecnologías de la información	31

Tablas

Tabla 1: Medidas de Protección Social	13
---	----

Apéndices

Apéndice 1: Procesamiento base primera base de trabajo	39
Apéndice 2: Nivel de cobro por etnia	39
Apéndice 3: Porcentaje del total de bonos asignados a cada grupo etario	40
Apéndice 4: Características de los habilitados que no conviven con hijos menores de 18 años en el núcleo	40
Apéndice 5: Porcentaje de habilitados y nivel de cobro por condición de hacinamiento	41
Apéndice 6: Nivel de cobro por categoría de empleo	42
Apéndice 7: Estado de techo, paredes y piso de los beneficiarios.....	42
Apéndice 8: Habilitados y nivel de cobro por fuente de alumbrado.....	43
Apéndice 9: Porcentaje de los bonos destinados a cada provincia	43
Apéndice 10: Porcentaje de cada provincia que recibió el BPF.....	44
Apéndice 11: Porcentaje de habilitados y nivel de cobro por sexo (fase 2 – otros registros administrativos)	44
Apéndice 12: Porcentaje de habilitados y nivel de cobro por condición de discapacidad (fase 2 – otros registros administrativos).....	45
Apéndice 13: Porcentaje de habilitados y nivel de cobro por edad (fase 2 – otros registros administrativos)	45
Apéndice 14: Habilitados por edad.....	46
Apéndice 15: Habilitados y nivel de cobro por número de hijos.....	46
Apéndice 16: Habilitados y nivel de cobro por registro de salario en el Ministerio del Trabajo	47
Apéndice 17: Habilitados y nivel de cobro por tenencia de RUC y RISE.....	47

Protección social no contributiva como respuesta a los efectos adversos ocasionados por la pandemia de la COVID-19: Caracterización de sus beneficiarios en Ecuador

Resumen

Las transferencias monetarias de emergencia han ganado protagonismo en el mundo para mitigar los efectos de la crisis económica y social causada por el COVID-19. Frente a esto, el gobierno ecuatoriano ha ampliado la cobertura de sus programas de protección no contributiva a los estratos más susceptibles de sufrir pérdidas significativas. El Bono de Protección Familiar constituye un esfuerzo orientado a sostener el consumo de la población que no pertenece a los sistemas tradicionales de protección y seguridad social no contributiva ni contributiva y se encuentra en condición de vulnerabilidad. En este contexto, el presente estudio realiza una descripción de la población beneficiaria de esta última transferencia con variables que develan su situación geográfica, sociodemográfica y socioeconómica. Como resultado, se identificó una población que sobre-representa a grupos prioritarios, que tiene fuentes de ingreso inestables y que está provista únicamente de los servicios más básicos para su sustento material. Con base en este análisis, se pone en consideración la posibilidad de continuar apoyando económicamente a los beneficiarios de este programa, plantear estrategias para mejorar los niveles de cobro del bono y revisar la métrica y los puntos de corte para el acceso a los mecanismos de protección no contributiva.

Clasificación JEL: H23, I38, I32.

Palabras clave: Aseguramiento no contributivo, transferencias monetarias emergentes, bono de protección familiar, vulnerabilidad.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) caracterizó al COVID-19 como pandemia el 11 de marzo de 2020, y desde sus inicios se preveía que tendría profundas afectaciones a la economía de los países y a la situación de los hogares. Es así que el informe Perspectivas Económicas Mundiales del Banco Mundial, de junio de 2020, adjetiva a la recesión causada por la pandemia como la peor desde la Segunda Guerra Mundial e indica que será la primera vez desde 1870 que tantas economías experimentarían una disminución del producto per cápita. Según las previsiones de organismos especializados, la economía mundial decrecería entre el 3.5% (FMI) y 4.4% (CEPAL) en 2020. Asimismo, para el caso de América Latina y el Caribe, la CEPAL indica que la pandemia generará la recesión más grande que ha sufrido la región, con un decrecimiento de 7.7%. Es previsible que esto aumente los niveles y la severidad de la pobreza de manera proporcional.

Las crisis económicas elevan las tasas de pobreza y afectan desproporcionadamente a los pobres y más vulnerables ocasionando pérdidas irrecuperables con afectaciones al crecimiento económico. En este sentido, la finalidad de las políticas de protección social es proteger los ingresos y evitar pérdidas relacionadas al capital físico y humano cubriendo por lo general a tres grupos: pobres crónicos, población afectada por alguna crisis y a los que tienen una vulnerabilidad especial (Grosh et al., 2008). Sin embargo, pocos países de medianos ingresos han logrado cubrir los tres grupos focalizándose más sobre los pobres crónicos. Por otro lado, los programas dirigidos a grupos vulnerables se encuentran cada vez más como el foco de esta atención, con las transferencias de dinero. Finalmente, si bien las crisis económicas elevan las tasas de pobreza y afectan desproporcionadamente a los pobres agravando la pobreza crónica y provocando pérdidas irrecuperables en capital humano para los más vulnerables, los gobiernos por lo general responden a estos eventos de manera repentina.

A partir de marzo de 2020 y hasta finales de diciembre del mismo año, diferentes programas de asistencia social, de seguridad social y de activación del mercado laboral se han incrementado (Gentilini Almenfi & Dale, 2020). A pesar de que las primeras experiencias han enfrentado muchos retos, han demostrado la viabilidad de expandir rápidamente el rol de la asistencia social a beneficiarios no tradicionales para disminuir el impacto negativo de la pandemia. La asistencia en estos programas ha sido un hecho sin precedentes, no solo por el esfuerzo económico realizado sino también por la cantidad de población que ha sido beneficiada. Concretamente, reportes a nivel mundial indican a estos beneficios temporales como una importante respuesta frente a la pandemia que se vive actualmente.

En este contexto, el presente estudio tiene como finalidad presentar las respuestas y caracterizar a la población ecuatoriana que ha recibido las transferencias monetarias temporales como respuesta a la pandemia del COVID-19. Esto permitirá conocer a más detalle el destino de los recursos gubernamentales, valorar la necesidad de repensar los criterios de selección y, en general, servir de base para construir estrategias que aumenten la eficacia y eficiencia con la que se cumplen los propósitos de este programa gubernamental. Con esto en mente, en la sección 2 se exponen los efectos del COVID-19 a nivel mundial, describiendo las repercusiones

sobre la economía y la situación de pobreza, así como las respuestas de los sistemas de protección social. La sección 3 presenta la forma en que, en términos de protección social, América Latina hizo frente a esta situación y la sección 4 describe las respuestas puntuales que ha llevado a cabo el Estado ecuatoriano. La sección 5, por su parte, caracteriza a los beneficiarios de las transferencias monetarias temporales en el país. En las dos últimas secciones se detallan las conclusiones y recomendaciones del estudio.

2. Efectos del COVID-19 y respuestas da nivel global

Por primera vez en 20 años, se espera que la pobreza extrema¹ aumente en el mundo. Se estima que la pandemia provocó que entre 119 y 124 millones de personas cayeran o se mantuvieran en esta condición en 2020. Para 2021, se prevé que esta situación continúe deteriorándose (Banco Mundial, 2021a). En paralelo, la seguridad alimentaria se redujo. Desde abril del 2020 hasta abril del 2021, el Programa Mundial de Alimentos calcula que el número de personas que no tienen suficiente comida se incrementó en 111 millones solo en los países en los que esta institución trabaja (Banco Mundial, 2021b) y el hambre aguda (que significa estar a un paso de la inanición) ha crecido rápidamente en la mayoría de las regiones del mundo.

En los países en desarrollo, la protección social tiende a cubrir a la gran parte de trabajadores del sector formal por medio de la seguridad social (como es el IESS en Ecuador), y a los hogares identificados como pobres, por medio de programas de asistencia social (con programas como el BDH en Ecuador). Sin embargo, hay una población que se localiza entre ambos grupos y que no se encuentra protegida ni por el sistema de protección contributivo ni el no contributivo frente a los efectos adversos de crisis económicas. Este grupo comprende la población caracterizada como no pobre que se encuentra trabajando en el sector informal la cual suele ser el grupo más grande de la población en países con ingresos medios y bajos. La literatura ha caracterizado a este grupo como la “el faltante del medio” (missing middle, en inglés) (Palacios, 2020).

Un informe del Banco Mundial, con relación a los grupos mencionados, propone diferentes respuestas de protección social frente al COVID-19 para cada uno. Por ejemplo, para el grupo de los trabajadores formales, se identifican subsidios a los salarios, beneficios por desempleo, exenciones en el pago de impuestos, entre otros. Para el grupo que recibe programas de asistencia social, es posible considerar un aumento temporal de sus beneficios. En cuanto a los trabajadores informales no pobres, se propone incluirlos como beneficiarios para nuevas transferencias monetarias temporales (Palacios, 2020).

En este contexto, la ampliación de los sistemas de protección social se constituyó como una de las respuestas más importantes para mitigar estos efectos que comprometen el corto y el largo plazo de las poblaciones más vulnerables (Gentilini, Almenfi, & Dale, 2020; Palacios, 2020). Alrededor del mundo, 215 países han planificado o implementado cerca de 1.414 medidas de protección social. De este total, 870 (63%) destacan como programas de asistencia social y, de

¹ Medida con el número de personas que viven con menos de 1.90 dólares al día considerando la Paridad de Poder de Compra (PPC).

estos, 429 (49%) contemplan transferencias monetarias (condicionales o no). A su vez, 272 (63%) de estos últimos son de nueva creación. Dentro de las nuevas transferencias monetarias, es importante destacar las distintas formas de asignación de beneficiarios. Se han identificado 124 pagos únicos focalizados, 141 programas focalizados con pagos múltiples, 6 transferencias únicas universales y 1 transferencia universal con pagos múltiples (Gentilini, Almenfi, & Dale, 2020).

En concordancia con esto, se ha evidenciado la introducción de modificaciones a los programas de transferencias existentes. Por un lado, han aumentado los beneficios, ya sea a través de la incorporación de pagos adicionales o del aumento del monto del beneficio. Y, por otro lado, se han realizado esfuerzos para incorporar nuevos beneficiarios a los programas existentes (Gentilini, Almenfi, & Dale, 2020).

3. El impacto y la respuesta en América Latina

Según la CEPAL, América Latina enfrenta la pandemia desde una posición más débil que otras regiones, siendo la causa de la mayor crisis económica y social de la región en décadas. Los efectos de la crisis han llevado a proyectar una caída del PIB de al menos 1.8%, pero que pueden aumentar considerablemente. La salud, la educación y el empleo se verán afectados fuertemente por la escasez de suministros médicos, interrupción de estudios, empleo informal y trabajo infantil, entre otros. El impacto económico final dependerá de las medidas que se tomen a nivel nacional, regional y mundial. En el plano subregional, los países de América del Sur serán los que sientan los mayores impactos, sobre todo los que se especializan en la exportación de bienes primarios, siendo más vulnerables a la caída de sus precios. En consecuencia, los países exportadores de petróleo, dentro de los cuales se encuentra el Ecuador, estarían entre los más afectados, dados sus costos de producción más altos que otros, con menos capacidad de soportar un shock extenso (Cepal, 2020a, 2020b). Además, se debe considerar que según datos de la CEPAL (2020b) la pobreza en la región aumentaría por lo menos 4.4 puntos porcentuales con respecto al año previo afectando a 214.7 millones de personas, en donde el Ecuador estaría entre los 3 países con mayores aumentos de la pobreza extrema.

Frente a este escenario, es necesario notar que la protección social en América Latina y el Caribe ya era insuficiente antes del COVID-19 y la situación ya se deterioraba según los índices de pobreza, extrema pobreza y continua desigualdad (CEPAL, 2020a). Gran parte de los países de América Latina tienen una tradición de Estados de bienestar truncados, con los sistemas de protección social contruidos con base en el seguro social contributivo ligado al mercado formal, pero con grandes sectores informales. Un 50% de estos trabajadores, así como una cantidad mayor de pobres, se encuentran en el sector informal por lo que no se suelen beneficiar directamente de los programas (Grosh et al., 2008; Busso et al., 2020).

Según la CEPAL (2020b), la pandemia afecta a la región por medio de factores internos y externos que provocarán la peor contracción económica del último siglo. Dentro de las repercusiones de la pandemia se encuentran altas tasas de informalidad, brechas en el acceso a la protección social, en el sector formal mayores demandas de licencia de enfermedad y en el

sector no contributivo – por el financiamiento con impuestos – la necesidad de ampliarlo para que familias de bajos ingresos no caigan en pobreza. Según la CEPAL (2020a), el número de empleos, la calidad del trabajo y los grupos más vulnerables – como trabajadores informales – se verán afectados por la pandemia. Por lo anterior, se estima que el 53% del empleo de la región se da en actividades informales, que serán significativamente afectadas por basarse principalmente en contactos interpersonales.

Adicionalmente, se debe considerar que este tipo de evento afecta de diferentes formas las reacciones y toma de decisiones para llegar a un escenario estable. Según el estudio realizado por FORUMCONSULTOR en agosto de 2020, un escenario de recuperación rápida se considera dentro de dos años, hasta llegar a las condiciones de empleo, vinculación a la seguridad social contributiva, acceso a educación, acceso a salud, pobreza en niveles previos a la crisis. Con dicho horizonte temporal, los mecanismos contributivos y no contributivos, como la institucionalidad relacionada, deben tener la capacidad de proveer de protección social a los hogares en condiciones de mayor vulnerabilidad durante los años 2021 y 2022.

En este contexto, los países de la región han adoptado medidas rápidas e importantes mediante la adopción de conjuntos amplios de políticas económicas para mitigar sus efectos sociales y económicos, dentro de las cuales se encuentran proteger a los hogares más vulnerables, entre otras. Las acciones tomadas tienen que ver con liberar recursos de manera oportuna para fortalecer el sistema de salud y las redes de protección social con transferencias que ayuden a disminuir las pérdidas de ingresos tanto a empleados formales como informales (CEPAL, 2020b). Es así como se recomienda reforzar los sistemas de protección social para apoyar a las poblaciones vulnerables, ampliar los programas no contributivos como las transferencias monetarias directas, prestar apoyo a trabajadores de las medianas y pequeñas empresas, de bajos ingresos y del sector informal (CEPAL, 2020a).

Entre las medidas no contributivas de protección social que se implementaron durante 2020, se incluyen las transferencias monetarias en 32 países de la región, las cuales son diferentes en sus características, así como en su suficiencia en términos de su monto y duración. Las transferencias monetarias han alcanzado alrededor de 84 millones de hogares y 326 millones de personas (49.4% de la población de los países de la región). Esta cobertura es superior en 30 puntos porcentuales a los programas de transferencias condicionadas y otros programas permanentes, los cuales, en promedio, cubren a un 18.5% de la población. De la misma manera, 20 países de la región han implementado 33 transferencias monetarias dirigidas directamente a los trabajadores informales y a otros trabajadores vulnerables. Las medidas comprenden un pago único o periódico de entre 3 y 15 meses.

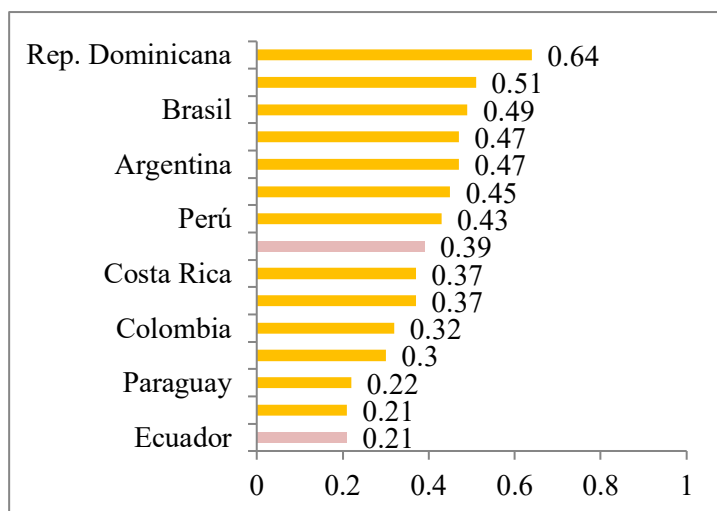
Según el Banco Mundial, en promedio, alrededor del 40% de la población fue cubierta por los programas de transferencias incorporados como respuesta a los efectos adversos del COVID-19 (Palacios, 2020). Sin embargo, esto varía significativamente entre países. Tal como se puede observar en el Panel A del gráfico 3.1, el porcentaje de la población que pertenece a un hogar que recibe algún tipo de transferencia monetaria se encuentra entre el 21% y 64%. República

Dominicana es el país con la mayor proporción de hogares beneficiarios, mientras que Honduras y Ecuador son los países que proveen menos cobertura en términos de este indicador.

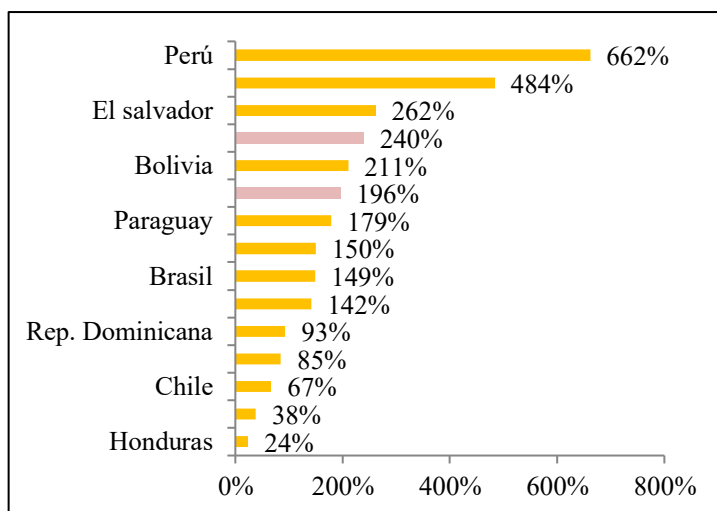
Por otro lado, destaca el hecho de que, de un total de 13 países de la Región, al menos 8 han duplicado su cobertura con respecto a niveles previos al inicio del COVID-19 (Gentilini, Almenfi & Dale, 2020). Al observar el aumento de la cobertura con respecto a los datos previos a la pandemia (panel B), se observa que Perú es el país que más ha ampliado la cobertura desde el comienzo de la pandemia (662%), mientras que Honduras es el país que menos lo ha hecho (24%).

Gráfico 3.1: Situación de las transferencias monetarias en América Latina

Panel A: Proporción de la población que vive en un hogar que recibe transferencias monetarias



Panel B: Ampliación de la cobertura de transferencias monetarias respecto a los niveles anteriores a COVID-19



Fuente: Palacios, 2020 (Panel A); Gentilini et al. 2020 (Panel B).

Elaboración: Dirección de Estudios y Análisis

Finalmente, cabe mencionar que el gasto en protección social no contributiva de los países de la región durante el año 2020 aumentó en un 73% entre marzo y agosto con la finalidad de proteger el ingreso y consumo de las familias afectadas. En cuanto a los recursos adicionales y ajustes presupuestarios, el financiamiento de estas medidas costaría un poco más de 86 mil millones de dólares, correspondiente a una inversión de 78 dólares por habitante, en promedio, y a un 1.25% del PIB de 2019. Con lo anterior, se revela la capacidad de respuesta de los países para atender el impacto de la crisis. La CEPAL, a nivel regional, estima que el costo adicional de una transferencia anual equivalente a una línea de pobreza para todas las personas en situación de pobreza sería de un 4,8% del PIB (CEPAL, 2021).

4. Medidas de protección social no contributiva en Ecuador frente al COVID 19

El Ecuador sufrió de una triple crisis dada por la caída del precio del petróleo, la emergencia sanitaria causada por el COVID-19 y un limitado acceso a financiamiento internacional a inicios del año 2020. Producto de esta situación, en abril de 2020 ya se esperaba que los ingresos de los hogares se reduzcan en un 4,5% y que la pobreza aumente en 7 puntos



porcentuales. Sin embargo, estos impactos no afectaron de la misma manera a la población. Por ejemplo, los trabajadores informales, se vieron desproporcionadamente afectados (Olivieri, 2020). Adicionalmente, los efectos en la economía han llevado a que en el país existan alrededor de 2 millones de nuevos pobres (SNU, STPTV y FORUMCONSULTOR 2020).

Los trabajadores informales, quienes componen un tercio del total de 5 millones de ecuatorianos que viven en la pobreza, están siendo desproporcionadamente afectados (Olivieri 2020). Las restricciones de movilidad impactaron directamente a los trabajadores informales los cuales no estaban en capacidad de realizar teletrabajo o trabajar desde casa, siendo el grupo que representa más de la mitad de la población empleada en el Ecuador. Se estima que los niveles de bienestar de este grupo, medido por el ingreso per cápita, cayeron dos veces más que el del resto de la población. Dicha falta de trabajo combinada con la reducción significativa del ingreso laboral implica un aumento significativo de la incidencia de pobreza entre los hogares en donde existe al menos un individuo que trabaje en el sector informal. Consecuentemente, casi 4 de cada 10 trabajadores del sector informal pasarán a ser pobres como consecuencia de la triple crisis planteada (Olivieri 2020).

El declive económico proyectado se traduce en niveles de ingreso menores a través de toda la distribución del ingreso y en todas las regiones, con lo que existirá una pérdida de bienestar generalizada (Olivieri 2020). Si bien se prevé que aproximadamente un 30% de todos los hogares ecuatorianos quedarían en el mismo decil de ingreso, la gran mayoría del resto de los hogares tendría un cambio a la baja. En este contexto, se prevé que los efectos serán más fuertes para los hogares de ingresos medios y medios bajos. En este sentido, más del 50% de los hogares entre los deciles 3 y 6, sufrirían una reducción de ingreso lo suficientemente fuerte, como para caer a un decil más bajo (Olivieri 2020).

Producto de la pandemia, las primeras medidas en Ecuador comenzaron el 17 de marzo de 2020 con el cierre de fronteras, periodo de cuarentena y la imposición de un toque de queda. Asimismo, provocó que el gobierno adoptara un número de medidas de austeridad para crear espacios para los gastos públicos prioritarios. Sin embargo, el gobierno respondió de manera rápida, por ejemplo, con la introducción de nuevas transferencias sociales (Olivieri, 2020). Es de esa manera que se encuentra entre los países que se movieron rápidamente - el cual representa un poco menos de la mitad de los países en desarrollo que lo hicieron - y que fueron capaces de añadir beneficiarios a sus listas de asistencias sociales un relativo corto tiempo (Palacios, 2020).

De esta manera, el MIES ha ampliado la red de protección social mediante distintas medidas de aseguramiento no contributivo. Por un lado, dentro del programa de transferencias pre-existentes, se han incorporado nuevos beneficiarios y se ha incluido un pago adicional a través del pago por contingencia. Adicionalmente, también se han incluido a beneficiarios no tradicionales en nuevas transferencias monetarias temporales y emergentes.

Como primer y rápida respuesta, el 27 de marzo de 2020 mediante Decreto Ejecutivo 1022, el Gobierno Nacional creó el Bono de Protección Familiar por Emergencia, como una

transferencia monetaria única de USD 120,00 pagaderos en dos partes iguales (USD 60,00), durante los meses de abril y mayo de 2020. Asimismo, el 24 de abril de 2020 mediante Decreto Ejecutivo 1026 se estableció la segunda fase del Bono de Protección Familiar por Emergencia, a través de una transferencia monetaria única de USD 120,00.

Adicionalmente, mediante Decreto Ejecutivo Nro. 1157 de 24 de septiembre de 2020, se creó el Bono de Apoyo Nutricional, el cual consiste en una transferencia monetaria de doscientos cuarenta dólares de los Estados Unidos de Norteamérica (USD \$240.00), misma que se realizó a través de un solo pago por una sola ocasión, con carácter de emergente y excepcional. Esta transferencia monetaria tuvo como finalidad apoyar económicamente a la población más vulnerable y afectada por los impactos de la pandemia del COVID-19 para que tenga acceso a la compra de alimentos. El Bono de Apoyo Nutricional fue dirigido a usuarios de servicios de Desarrollo Infantil del MIES, en los cantones más afectados por la pandemia del Covid-19 y que presentan altos índices de desnutrición infantil.

Por otro lado, mediante Decreto Ejecutivo No. 1179 de 26 de octubre de 2020, se incluyó el pago por contingencia bajo la tipología por contracción económica. Esta transferencia monetaria contempla un monto de \$15,00 bimestrales hasta un máximo de 6 pagos y hasta un monto máximo de \$90,00, y está dirigida a todos los beneficiarios de bonos y pensiones del Programa de Transferencias Monetarias del Sistema de Protección Social Integral. Asimismo, permite la incorporación de los beneficiarios que se realice de acuerdo a la información que proporciona mensualmente la Unidad del Registro Social de personas que cumplan las condiciones para ingresar a los programas de transferencias monetarias.

Respecto a este último punto, es importante destacar que durante la pandemia el Gobierno Nacional ha efectuado los esfuerzos necesarios para incluir a más beneficiarios dentro de los bonos y pensiones del Programa de Transferencias Monetarias del Sistema de Protección Social Integral. Es decir, que recibirán mensualmente las transferencias monetarias.

Con fecha 27 de octubre de 2020, mediante Decreto Ejecutivo Nro. 1182, se amplió de manera excepcional la cobertura del Bono de Protección Familiar por Emergencia por la presencia del COVID-19 en Ecuador en apoyo a la provincia de Galápagos, cuya economía se ha visto afectada por los impactos de la pandemia COVID-19. Esta medida consistió en una transferencia de USD 145 mensuales, durante los meses de octubre, noviembre y diciembre 2020 a los núcleos familiares y personas cuyas actividades económicas fueron afectadas por la pandemia del COVID-19, y que no cuentan con seguridad social contributiva. Adicionalmente, para la entrega de este bono se verificó que, por lo menos, algún miembro del núcleo familiar sea residente permanente de la provincia de Galápagos, según conste en la base de datos del Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos.

Finalmente, mediante Decreto Ejecutivo 1235 de 28 de enero de 2021, se amplía el Bono de Protección Familiar a su tercera fase, y se establece la entrega de USD 120 a núcleos que actualmente pertenecen a los deciles 3, 4 y 5 del Índice del Registro Social, que potencialmente podrían caer en condición de pobreza. Bajo las mismas características, mediante Decreto

Ejecutivo 1279 del 22 de marzo de 2021 se amplía el Bono de Protección Familiar a su cuarta fase hasta el punto de corte 55, 30554 (es decir, incluyendo parte del decil 6), cuya ejecución finaliza el 6 de junio de 2021.

Considerando todas las medidas, se ha llegado a incluir a casi 2 millones de nuevos beneficiarios con una inversión de USD 450 millones. La tabla 1 detalla el monto invertido y el número de beneficiarios de cada programa.

Tabla 1: Medidas de Protección Social

Bono de Protección Familiar Fases 1 – 4	Durante la primera fase, se atendió a 400.019 beneficiarios con una inversión de USD 45'580.140 y en la segunda fase se atendió a 549.986 beneficiarios con una inversión de USD 44'010.120. Se benefició a 950 mil familias en situación de vulnerabilidad. Con la tercera y la cuarta fase (en curso) se prevé llegarían a 475.000 nuevos beneficiarios, con una inversión prevista de USD \$57.4 millones.
Bono de Protección Familiar – Apoyo a Galápagos	Se benefició a 2.315 familias con una inversión de USD 1'141.908,47.
Bono de Apoyo de Apoyo Nutricional	El Gobierno Nacional, en coordinación con el Programa Mundial de Alimentos (PMA), hizo una transferencia de USD 1'921.212,86 a 7.992 beneficiarias.
Cobertura de Contingencia-Contracción Económica	Se proyecta alcanzar 1'442.152 beneficiarios con una inversión de USD 128'568.021,50.
Nuevos Beneficiarios	De septiembre a diciembre de 2020, ingresaron 225.000 nuevos beneficiarios al sistema de bonos y pensiones y, hasta marzo de 2021, ingresarán 225.000 adicionales, llegando a cubrir a alrededor de 1'500.000 familias. El incremento de beneficiarios representó una inversión de USD 300 millones.

Fuente: Ayuda memoria sobre las acciones tomadas por parte de los servicios de aseguramiento no contributivo del MIES frente a los efectos adversos de la pandemia por covid-19.

4.1 Criterios de elegibilidad y de exclusión del Bono de Protección Familiar

El Bono de Protección Familiar fue la respuesta con mayor alcance en términos de inclusión de nuevos beneficiarios en condición de vulnerabilidad. Específicamente, se centró en el “medio perdido” de Ecuador, abarcando a las personas que, a pesar de no ser consideradas pobres según las métricas tradicionales, tampoco están asociadas a un trabajo formal que les otorgue protección material frente a la crisis. Esta transferencia cuenta con cuatro fases. Cada una distingue diferentes poblaciones expandiendo la cobertura comenzando por los más

vulnerables. A continuación se presentan los criterios de elegibilidad de cada fase y la extensión de Apoyo a Galápagos².

Primera fase: ecuatorianos con ingresos inferiores a un salario básico, afiliados sin relación de dependencia al Seguro Social Campesino o al Trabajo No Remunerado en el Hogar y cuyo Índice de Registro Social (IRS) 2014 o 2018 sea menor o igual a 38,71446 puntos, con métrica del 2018.

Segunda fase: representantes de núcleos familiares o personas con ingresos inferiores al costo de la Canasta Básica Vital. En esta fase, una parte de los beneficiarios se identificó y priorizó con las bases del Registro Social 2014 y 2018³ y otra parte fue seleccionada haciendo uso de registros administrativos de varias instituciones públicas. Para esta segunda parte, específicamente, se consideró a los tres deciles más bajos de un índice de vulnerabilidad que considera variables relacionadas a la precariedad laboral, la inactividad económica, la pertenencia a grupos de atención prioritarios, la focalización territorial y la tenencia de patrimonio como vehículos o bienes raíces. Este índice se basó en información del SRI, INEC, IESS, Registro Civil, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Cultura y Patrimonio, Junta Nacional de Defensa al Artesano, Agencia Nacional de Tránsito, Ministerio de Energía y Recursos No Renovables y Ministerio del Trabajo.

Tercera fase: núcleos familiares y personas sin relación de dependencia, afiliados al Seguro Social Campesino o al Trabajo No Remunerado en el Hogar y que se encuentran entre los deciles 3 y 5 del IRS 2014 o 2018 con métrica del 2018⁴.

Cuarta fase: núcleos familiares o personas sin relación de dependencia, afiliados al Seguro Social Campesino o al Trabajo No Remunerado en el Hogar y que se encuentran entre los deciles 3 y el punto de corte 55, 30554 (parte del decil 6), del IRS 2014 o 2018 con métrica del 2018⁵.

Apoyo a Galápagos): núcleos familiares con un miembro que tenga calidad de residente permanente en Galápagos. La selección de usuarios se realizó sobre los registros válidos que constaban en las bases del Registro Social entregadas mensualmente al MIES por la Unidad Rectora de la misma conforme a la actualización del RS en curso⁶.

En todos los casos, se da prioridad a las mujeres jefes de hogar y, con excepción de la población de la fase 2 que no es seleccionada con el RS, también a personas con una edad comprendida entre los 18 y los 65 años.

Respecto a los criterios de exclusión, en todas las fases y también en el caso del Bono Galápagos, no pueden ser beneficiarias las personas que cuenten con seguridad social

² La información se obtiene de los decretos ejecutivos 1022, 1026, 1235, 1279 y 1182.

³ Ni en los decretos presidenciales ni en los acuerdos ministeriales se especifican puntos de corte que permitan distinguir a beneficiarios de no beneficiarios.

⁴ Los puntos de corte corresponden a 29,77402 y 45,82649, respectivamente

⁵ Los puntos de corte corresponden a un IRS de 29.77402 y 55.30554, respectivamente.

⁶ Ni en los decretos presidenciales ni en los acuerdos ministeriales se especifican puntos de corte que permitan distinguir a beneficiarios de no beneficiarios.

contributiva (exceptuando el Seguro Social Campesino y al de Trabajo No Remunerado en el Hogar) y/o que viven en un hogar beneficiario de otros programas de transferencias del MIES (BDH, BDH-V, Pensión Mis Mejores Años, etc.) También se excluye a los hogares que hayan cobrado una transferencia temporal y emergente (como el mismo BPF en alguna fase anterior o el Bono de Apoyo Nutricional). Sin embargo, si una persona/núcleo fue considerada como beneficiario en una fase previa pero no cobró la transferencia, siguió siendo elegible para las fases posteriores.

5. Caracterización de usuarios del Bono de Protección Familiar

En este apartado se hará una descripción estadística de los beneficiarios del Bono de Protección Familiar, considerando que fue la medida frente al COVID 19 de mayor alcance y la que incluyó a nuevos beneficiarios en condición de vulnerabilidad y pobreza. Para ello se tienen en cuenta características geográficas, sociodemográficas, socioeconómicas. El análisis se divide en tres subsecciones. En la primera, se presentan las bases de datos y las variables que se utilizarán. En la segunda, se realiza la caracterización de los usuarios del BPF que se seleccionaron con base en el Índice de Registro Social. En la tercera, se presenta la caracterización de los usuarios que fueron considerados elegibles con base en otros registros administrativos de diversas instituciones públicas.

5.1 Fuentes de información y variables empleadas

A continuación, se describen las bases de datos utilizadas y el proceso de depuración que sufrieron estas para la obtención de las bases de trabajo. Luego, se describe la metodología que se usó para analizar cada variable o grupo de variables en las poblaciones de estudio. Transversalmente, se discuten las limitaciones dadas por la información disponible.

Bases de datos

La caracterización que se presentará más adelante está dividida en función de dos bases de trabajo. La primera incluye a los beneficiarios seleccionados con la información del Registro Social (RS) 2014 y 2018, por lo que las variables de interés se obtienen de estas fuentes (actualizadas a marzo del 2020 y al 9 de abril del 2021, respectivamente). Para identificar a los beneficiarios del BPF entre todos los individuos incluidos en la base del RS, la SANCCO proveyó de una base con las cédulas de todas las personas habilitadas para cobrar el beneficio. Esta base también incluyó dos variables adicionales, una indicativa del Registro Social con el que fue considerado elegible cada beneficiario (2014 o 2018) y otra que señala si el usuario cobró o no el beneficio que le correspondía. A partir de lo anterior se obtuvo la primera base de trabajo, que contiene a los individuos elegidos para ser beneficiarios del BPF con sus variables de caracterización provenientes del RS con el que fueron seleccionados (2014 o 2018)⁷. Se cuenta con la información de 1.297,927 beneficiarios (59% del RS 2014 y 41% del RS 2018).

⁷ Existieron 2703 observaciones de la base de habilitados para el BPF que no se cruzaron con el Registro Social correspondiente. Esto se debe a que, cuando los usuarios mueren o la información que entregan es considerada

En esta base de trabajo es probable que varias observaciones no reflejen la situación actual de los beneficiarios ya que existe una brecha temporal entre el momento en que el informante entregó sus datos al encuestador de la Unidad de Registro Social (algunos lo hicieron en 2014) y las condiciones de vida del individuo en 2021.

La segunda base de trabajo incluye a los beneficiarios seleccionados con los registros administrativos de diferentes instituciones públicas que se utilizaron para la selección de una parte de los usuarios de la segunda fase del BPF (como se explica a mayor detalle más adelante). Esta base también fue provista por la SANCCO y cuenta con 127,907 observaciones.

De manera complementaria, para analizar la participación de los beneficiarios respecto a la población nacional, se hará uso de las proyecciones poblacionales del INEC a 2020. Adicionalmente, para el caso de desagregaciones por edad y etnia, se utilizará como población de referencia la resultante de la ENEMDU de marzo del 2021. Para esta última fuente es necesario destacar que no se cuenta con datos para la provincia de Galápagos, por lo cual no será posible presentar los resultados para las variables de edad y etnia.

Variables

Para las dos bases de trabajo se analizan tres grandes grupos de variables: geográficas, sociodemográficas, socioeconómicas, pudiendo incluir las relacionadas a la conectividad de los beneficiarios solo en el caso de beneficiarios identificados a través del RS. Si bien las variables disponibles en ambas bases apuntan a conceptos similares, la mayoría de ellas fueron medidas de manera distinta y representan diferentes niveles de desagregación. En el marco de estas discrepancias, a continuación, se describen los conceptos que se tratarán de medir y las variables que se usarán para ese propósito con cada base.

En el caso de la **caracterización geográfica**, la variable que se utilizará (disponible en ambas bases) es la provincia en la que reside el beneficiario. Así, se podrá observar la concentración de los habilitados para el pago del BPF entre las distintas provincias del país. Además, para controlar por el tamaño poblacional de cada territorio, también se medirá el porcentaje que representa el número de habilitados frente al total de habitantes de cada provincia.

En la base de beneficiarios que consta en el RS, las **características sociodemográficas** se estudian con las variables indicativas de sexo, etnia, grupo etario, nivel de educación, número de hijos menores de 18 años en el núcleo familiar, hacinamiento y existencia de una persona discapacitada en el núcleo. Específicamente, las divisiones entre grupos etarios siguen los puntos de corte señalados por Lally & Valentine-French (2017) y su teorización sobre las etapas de la adultez, que dividen al ciclo vital en los periodos de menos de 25 años, entre 25 y 44 años, entre 45-64 años y 65 años o más. La educación se analizará, siguiendo seis categorías: ausencia de escolaridad, primaria incompleta, primaria completa, secundaria incompleta,

como inválida por la existencia de errores o inconsistencias, estos son removidos de la base que la Unidad del Registro Social envía al MIES periódicamente. Así, por ejemplo, si se consideró a un individuo como beneficiario en octubre del 2020 con el Registro Social del 2018, pero éste falleció en enero del 2021, esta persona ya no consta en la base del Registro Social 2018 actualizada a abril del 2021, y, por tanto, no habría emparejamiento de su cédula. Para un mayor detalle del procesamiento realizado ver Apéndice 1.

secundaria completa y educación superior o más. El hacinamiento, por su parte, sigue el indicador de la CEPAL (s.f), que considera a una vivienda como hacinada si existen más de tres personas por cada cuarto.

En el caso de los usuarios que no fueron seleccionados con el Registro Social, no se dispone de información ni sobre el hacinamiento ni sobre la etnia de los beneficiarios. Además, la desagregación de la edad se ve limitada a dos grupos de personas: aquellas que tienen más de 65 años y aquellas que tienen menos edad. La variable de hijos menores de 18 años, por su parte, solo está disponible para las madres. Además, la variable de discapacidad solamente indica si el beneficiario la padece y no si alguien en el núcleo lo hace.

Concerniente a la **caracterización socioeconómica**, entre los beneficiarios seleccionados con el RS, esta se hace con variables que señalan el grupo de ocupación, la afiliación a algún tipo de seguridad social y el acceso a servicios básicos (alcantarillado, alumbrado y tenencia de cocina). Entre los usuarios seleccionados con otros registros administrativos, en cambio, se mide si registran o no un salario en el Ministerio del Trabajo (como proxy de su acceso a un trabajo formal) y la tenencia de RUC o RISE. Como se mencionó, las variables de conectividad únicamente se analizan entre los usuarios seleccionados con las bases del RS. Para esto, se hará uso de variables que indican el tipo de vía de acceso que rodea la vivienda del usuario, así como la tenencia de internet, computadora y telefonía celular.

Finalmente, dos variables se analizarán transversalmente a lo largo de toda la caracterización: la población objetivo de cada fase del BPF (considerando al bono entregado a la provincia de Galápagos como una fase distinta) y una binaria indicativa de si el usuario cobró o no el beneficio que le corresponde. Los detalles de cada una de las fases que captura la primera variable se expusieron en el subapartado 4.1. Respecto a la segunda variable, esta se utilizará para medir el porcentaje de personas que se acercaron a ventanilla a cobrar su bono y comparar a distintas subpoblaciones de interés en términos de este indicador. Para esto, se excluye a la fase 4 del BPF, ya que el lapso para cobrar está todavía en curso.

5.2 Caracterización de los usuarios seleccionados con el Índice de Registro Social

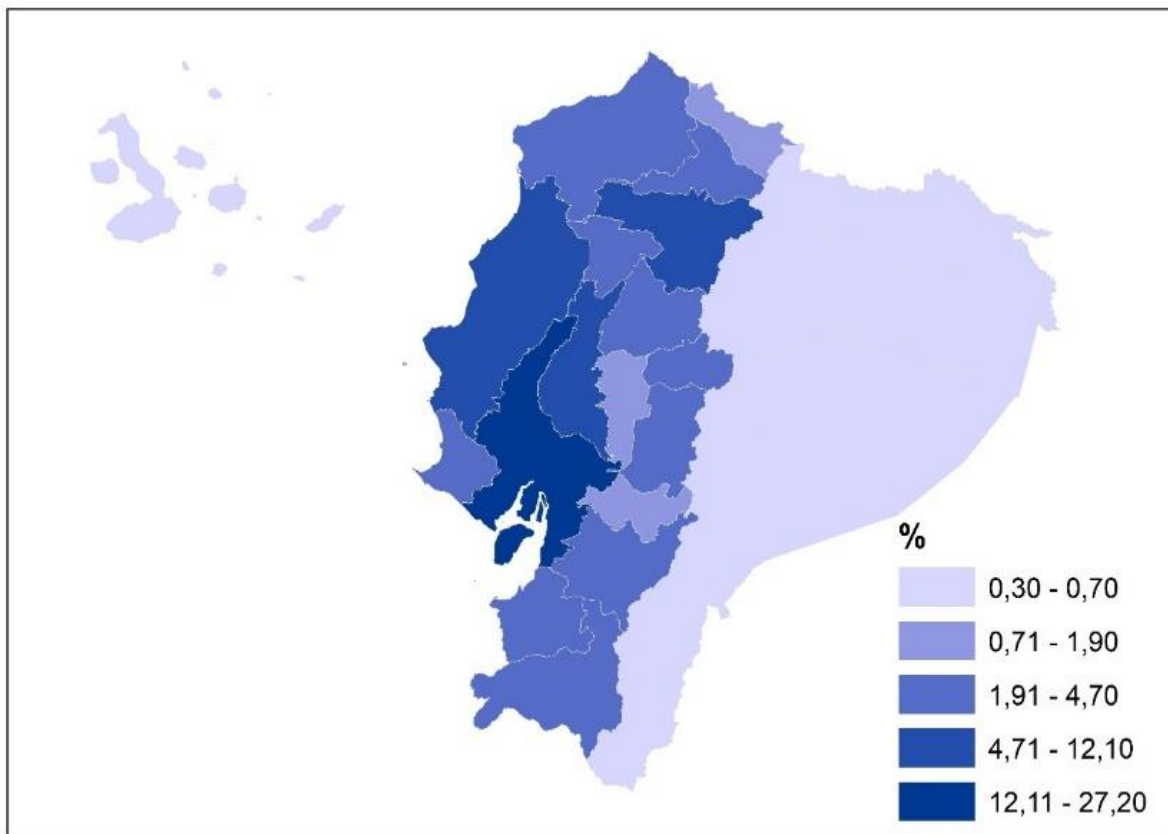
En este subapartado se describen las características geográficas, sociodemográficas, socioeconómicas, y relacionadas a la conectividad con el entorno físico y virtual. Se dividirá esta caracterización por cada fase del programa y la extensión del BPF en apoyo a la provincia de Galápagos. En todos los casos también se presentará el nivel de cobro del bono de cada subpoblación de interés.

5.2.1 Características geográficas

La primera variable que se analiza es la **provincia de residencia de los usuarios**. Como se puede ver en el gráfico 5.1, el mayor porcentaje de personas habilitadas se encuentran en las provincias de Guayas, Manabí, Pichincha y Los Ríos, con un 27.2%, 12.1%, 8.5% y 8.2% de los bonos planificados para estas provincias, respectivamente. Por otro lado, Pastaza, Napo,

Zamora Chinchipe, Morona Santiago, Orellana, Galápagos y Sucumbíos, fueron las provincias en las que relativamente menos usuarios existieron/existen, concentrando cada una menos del 0,8% de los mismos.

Gráfico 5.1: Porcentaje de bonos destinados a cada provincia



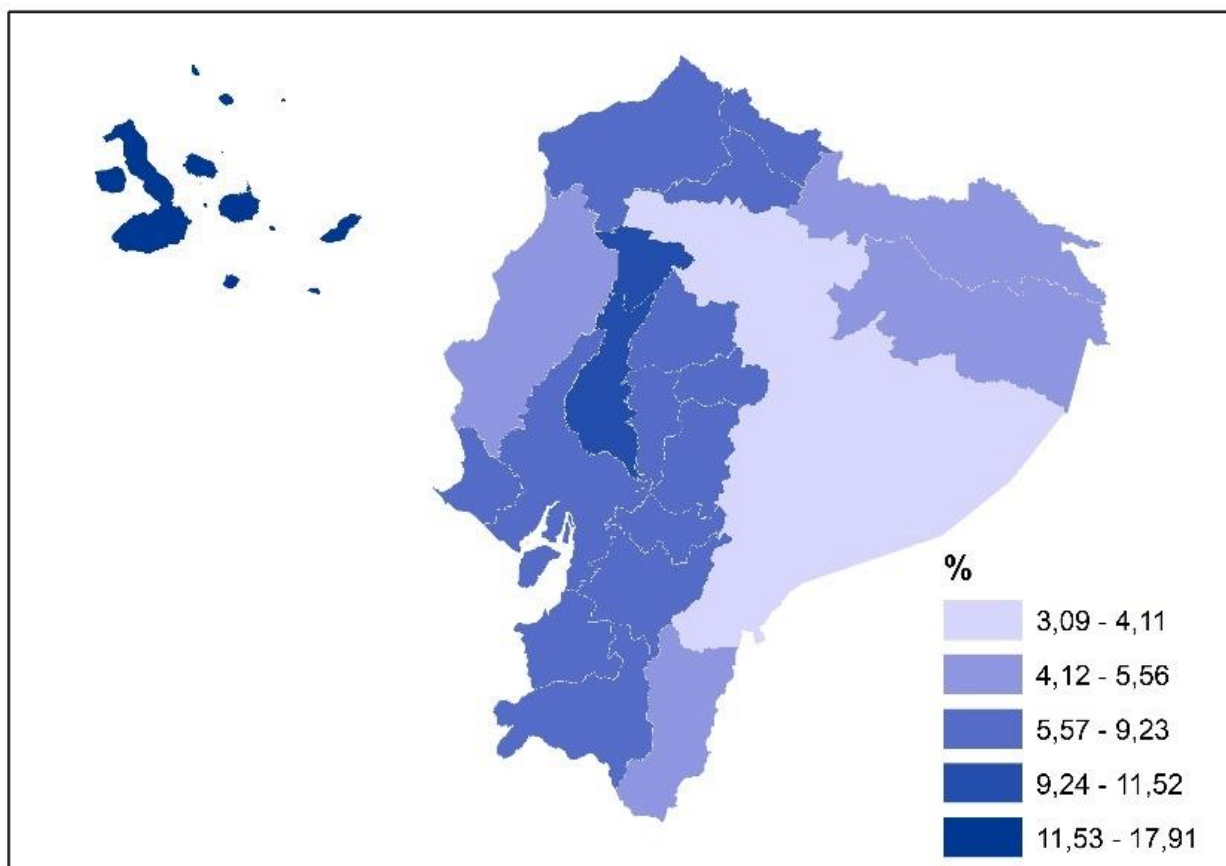
Fuentes: Base del BPF (abril, 2021); RS 2014 (marzo, 2020); RS 2018 (abril, 2021).

Elaboración: Dirección de Estudios y Análisis.

Evidentemente, un mayor porcentaje del beneficio destinado a una provincia refleja también el tamaño de la población de esta. Por esto, es interesante analizar el porcentaje de personas de cada provincia⁸ que fue seleccionado para recibir el bono, que es lo que se muestra en el gráfico 5.2. Con este esfuerzo se observa que Galápagos tiene el mayor porcentaje de ciudadanos beneficiarios, con un 18%, seguida de Los Ríos (11.5%) y Santo Domingo (10.8%).

⁸ Los tamaños poblacionales de cada provincia se obtuvieron con las proyecciones poblacionales a 2020 del INEC.

Gráfico 5.2: Porcentaje de personas que recibieron el bono en cada provincia



Fuentes: Base de beneficiarios del BPF (abril, 2021); RS 2014 (marzo, 2020); RS 2018 (abril, 2021); Proyecciones de Población del INEC a 2020.

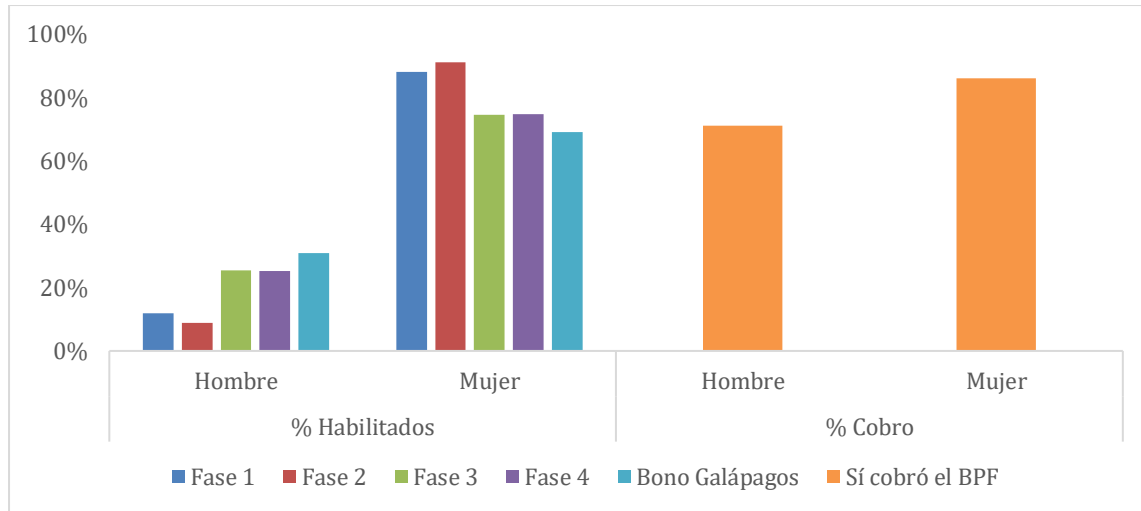
Elaboración: Dirección de Estudios y Análisis.

5.2.2 Características sociodemográficas

Dentro de este tipo de características se estudiará el sexo, la etnia, el número de hijos menores de 18 años, el hacinamiento y la existencia de una persona con discapacidad en el núcleo.

Las **mujeres** fueron seleccionadas como beneficiarias más que los **hombres** y también tienen un mayor nivel de cobro. Esta diferencia es más pronunciada en las primeras fases de entrega del bono emergente en el territorio nacional. Así, como presenta el gráfico 5.3, en la primera fase, un 88% de los beneficiarios habilitados fueron mujeres. Esto se reduce a 75% en la cuarta fase y a 69% en el caso del Bono Galápagos. En cuanto al cobro, las mujeres presentan un nivel del 86% en las primeras tres etapas, en comparación con un 71% de los hombres.

Gráfico 5.3 Porcentaje de habilitados y nivel de cobro por sexo



Fuentes: Base de beneficiarios del BPF (abril, 2021); RS 2014 (marzo, 2020); RS 2018 (abril, 2021)

Elaboración: Dirección de Estudios y Análisis.

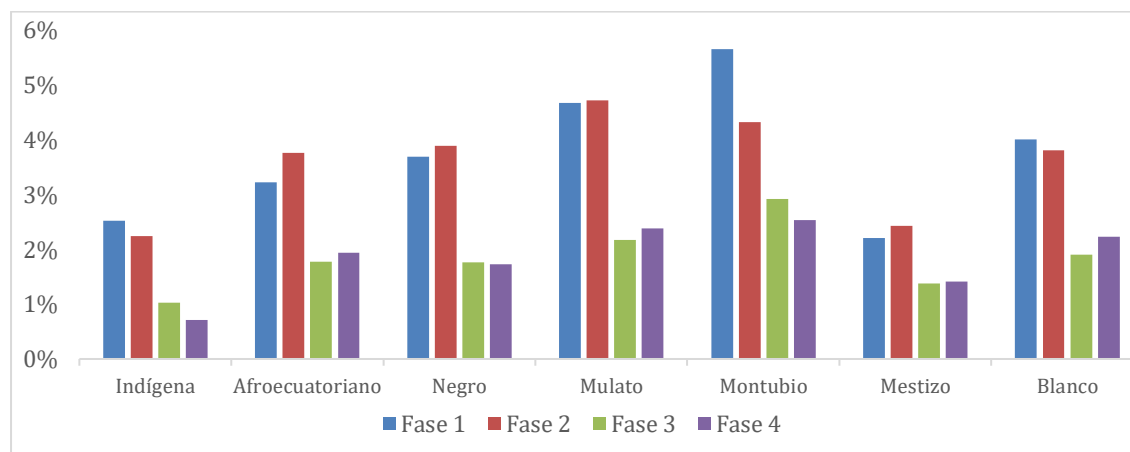
Nota: La parte izquierda del gráfico muestra el porcentaje de hombres y mujeres que estuvieron habilitados para cobrar el bono emergente entre el total de beneficiarios. La parte derecha muestra el porcentaje de habilitados dentro de cada sexo que cobró el bono emergente, excluyendo la fase 4.

El análisis de las **etnias** permite observar que, con relación al peso demográfico nacional, las poblaciones montubia, mulata y blanca tienen una mayor representación entre los beneficiarios del BPF. El gráfico 5.4 dibuja la razón entre el número de habitantes de cada etnia que están habilitados para recibir el BPF y el total de personas que se autoidentifican con cada etnia en todo el país. Así, se puede apreciar que en la primera fase un 6% de todos los montubios ecuatorianos estuvieron habilitados para el bono, mientras que solo un 3% y 2% de los indígenas y mestizos, respectivamente, fueron elegibles para esta transferencia en el mismo periodo. Este orden se mantiene con las transferencias que se hicieron posteriormente⁹.

Por otro lado, el nivel de cobro no difiere significativamente entre estas subpoblaciones (véase el Apéndice 2).

⁹ Este ejercicio no se pudo hacer para los usuarios del Bono Galápagos ya que no existen datos representativos y actualizados del total de la población de esta provincia.

Gráfico 5.4: Porcentaje de personas cada etnia que fueron habilitadas para recibir el BPF



Fuentes: Base de beneficiarios del BPF (abril, 2021); RS 2014 (marzo, 2020); RS 2018 (abril, 2021)

Elaboración: Dirección de Estudios y Análisis.

Nota: El gráfico dibuja la razón entre el la cifra de personas que fueron seleccionadas como beneficiarias del BPF dentro cada grupo étnico y el tamaño de la población que se autoidentifica con cada etnia a nivel nacional.

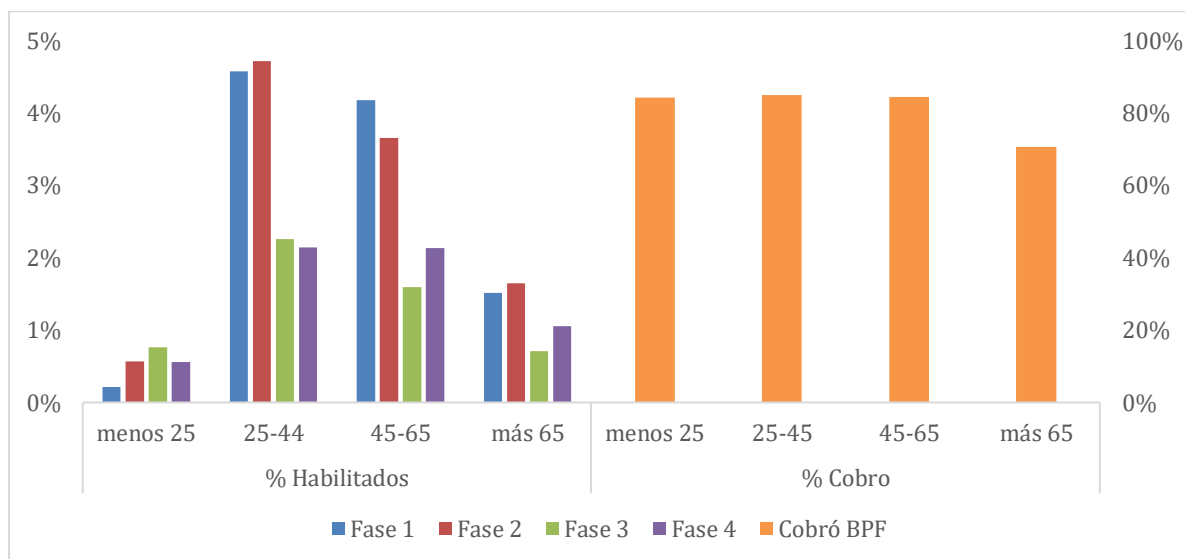
Con relación a la **edad**, el gráfico 5.5 muestra que existe un mayor porcentaje del grupo etario de entre 25-45 años que fueron habilitadas para el cobro del bono en comparación con los otros grupos de edad. Al igual que con la etnia, el gráfico 5.4 representa la división entre el número de personas de cada grupo etario que recibieron el BPF y el tamaño de estas subpoblaciones a nivel nacional¹⁰. En él se puede apreciar que las personas que tienen una edad comprendida entre los 25 y 44 años tienen mayor representatividad en todas las fases, aunque la brecha es más significativa en las primeras dos, llegando a 5pp frente a las personas de menos de 25 años, 3pp ante las de más de 65 años y 2pp con relación al grupo etario que comprende los 45-65 años¹¹. En términos del porcentaje de bonos que fueron asignados a cada grupo de edad, las personas que tienen entre 25 y 44 años también son mayoría (véase el Apéndice 3).

Respecto al nivel de cobro, las personas de 65 años son las que menos se acercan a los puntos de pago a recibir su beneficio. Solo un 71% de las personas con estas edades realizó el cobro en las primeras tres fases frente a un 85% de los usuarios que tienen entre 25-45 años, un 84% del grupo de edad de menos de 25 años y un 85% del que comprende los 45-65 años. Es posible que el grupo etario más viejo sufra de restricciones en su movilidad y que esto explique los peores niveles de cobro.

¹⁰ Calculado con la información de la ENEMDU a marzo del 2021.

¹¹ Al igual que en el caso de la etnia, este ejercicio no se pudo hacer para los usuarios del Bono Galápagos ya que no existen datos representativos y actualizados del total de la población de esta provincia.

Gráfico 5.5: Porcentaje de personas cada grupo etario que fueron habilitadas para recibir el BPF y nivel de cobro



Fuentes: Base de beneficiarios del BPF (abril, 2021); RS 2014 (marzo, 2020); RS 2018 (abril, 2021) ENEMDU (abril, 2021).

Elaboración: Dirección de Estudios y Análisis.

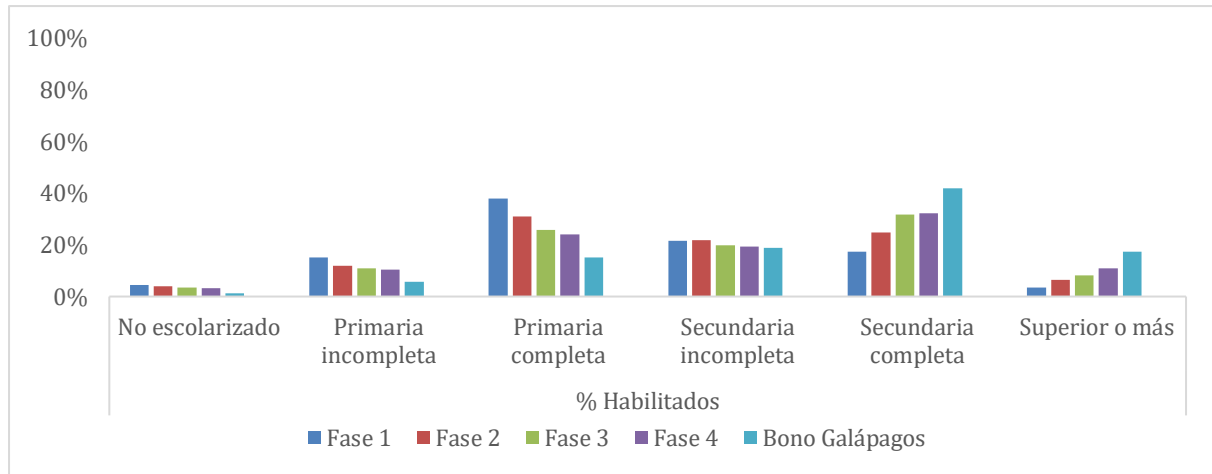
Nota: La parte izquierda del gráfico dibuja la razón entre la cifra de personas de cada grupo etario que fueron seleccionadas como beneficiarias del BPF y el tamaño de la población de cada grupo de edad a nivel nacional. La parte derecha, representa el nivel de cobro dentro de cada grupo de edad, excluyendo la fase 4.

Sobre el **nivel educativo** (gráfico 5.6), se puede advertir que es creciente con la fase y es significativamente mayor entre los beneficiarios de Galápagos. En la primera y segunda fase, una mayoría de usuarios terminaron solamente la primaria, mientras que en la tercera y la cuarta fase predominan los habilitados que sí lograron terminar la secundaria. Aun así, en el mejor de los casos (el de la población galapagueña), solo existe un 17% que ha cursado algún año de educación superior y cerca del 40% no ha finalizado la secundaria.

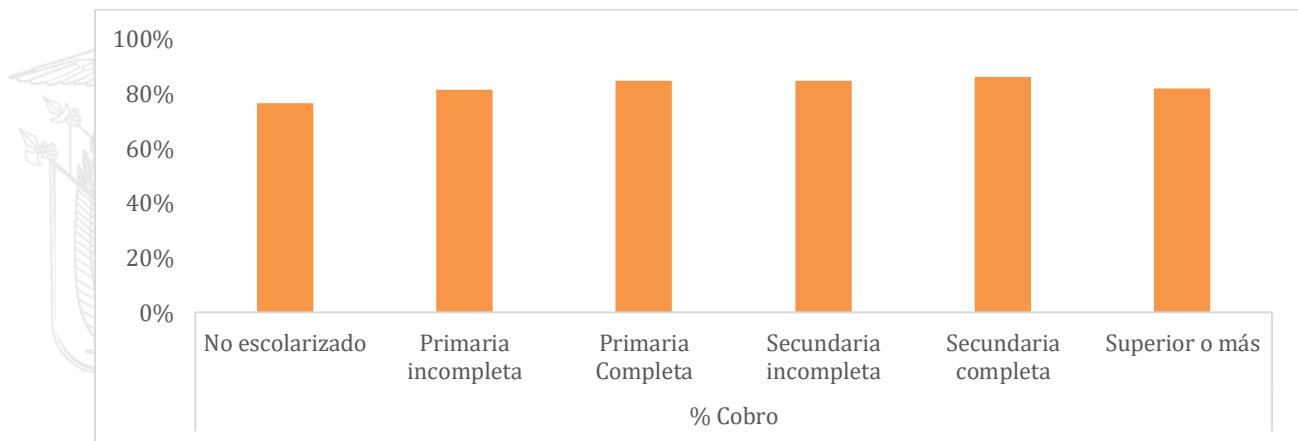
El nivel de cobro también es creciente con el nivel educativo hasta la finalización de la secundaria, pasando de 77% a 86% entre la población no escolarizada hasta aquella que completó la secundaria. No obstante, este se reduce a 82% entre aquellos que tienen al menos un año de educación superior.

Gráfico 5.6: Habilitados y nivel de cobro por nivel educativo

Panel A: Porcentaje de la población beneficiaria que efectivamente cobró el bono



Panel B: Porcentaje de la población beneficiaria que efectivamente cobró el bono



Fuentes: Base de beneficiarios del BPF (abril, 2021); RS 2014 (marzo, 2020); RS 2018 (abril, 2021).

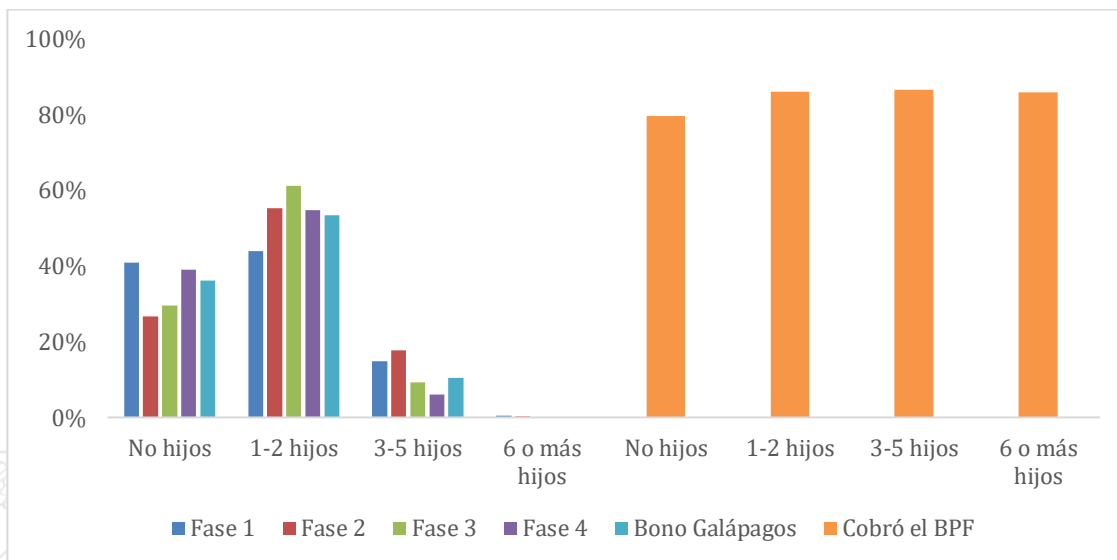
Elaboración: Dirección de Estudios y Análisis.

Nota: El panel A representa el porcentaje de usuarios del BPF que pertenecen a cada categoría con relación al total de usuarios. En el panel B figura el nivel de cobro dentro de cada categoría, excluyendo la fase 4.

Referente al **número de hijos menores de 18 años** en el núcleo, el gráfico 5.7 muestra que el mayor número de hogares de los beneficiarios conviven con 1 o 2 hijos. En mayor detalle, se puede apreciar que entre un 44% y un 61% de los núcleos (dependiendo de la fase y el territorio) están caracterizados por este número de hijos menores edad. Entre un 6% y un 18% de los beneficiarios conviven con entre 3 y 5 hijos y solo un porcentaje mínimo (menor a 1%) habita en el mismo núcleo con 6 o más hijos. Finalmente, entre un 27% y 41% de los habilitados no convive con ningún hijo del jefe del núcleo. Como se expone en el Apéndice 4, esta última subpoblación, está compuesta por personas de 25 - 44 años y solteros en su mayoría. Se observa que la fase 1 es la que tiene la mayor proporción de núcleos sin hijos, lo cual es interesante y no se esperaría en tanto esta primera fase apuntaba a los hogares más vulnerables y, en principio el tener más cargas familiares es un factor que aumenta la vulnerabilidad.

El nivel de cobro (presentado en la parte derecha del gráfico 5.7), por otro lado, es mayor cuando se tiene hijos, existiendo una diferencia de entre 6 y 7 puntos porcentuales (pp) entre las personas no tienen hijos y las que tienen 1-2 hijos, 3-5 hijos o 6-7 hijos, en favor de estas últimas.

Gráfico 5.7: Porcentaje de habilitados y nivel de cobro por número de hijos menores de 18 años el núcleo



Fuentes: Base de beneficiarios del BPF (abril, 2021); RS 2014 (marzo, 2020); RS 2018 (abril, 2021).

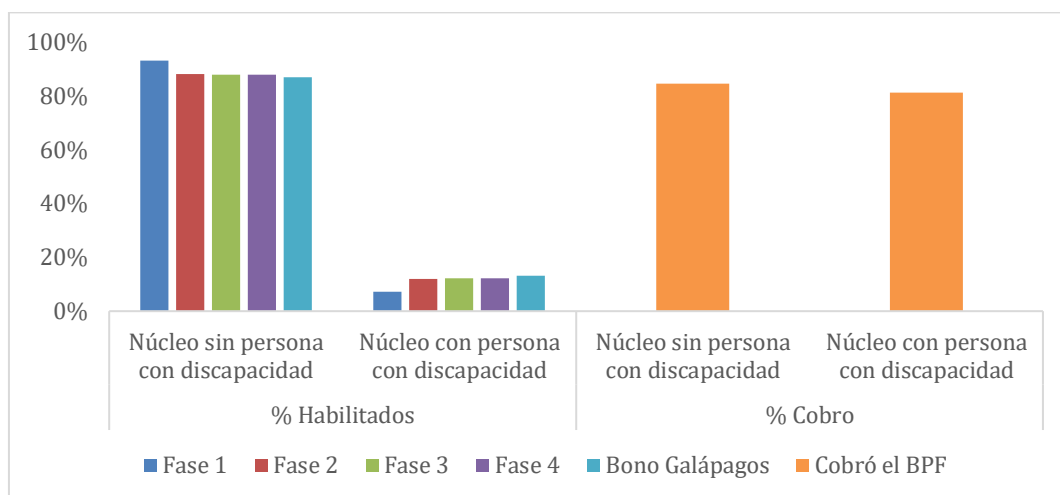
Elaboración: Dirección de Estudios y Análisis.

Nota: La parte izquierda del gráfico representa el porcentaje de usuarios del BPF que pertenecen a cada categoría con relación al total de usuarios. La parte derecha, representa el nivel de cobro dentro de cada categoría, excluyendo la fase 4.

Como se comentó en los apartados que preceden, las **personas con discapacidad** son una de las poblaciones de mayor prioridad para la protección social, en tanto se reconoce la sujeción de estos a una alta vulnerabilidad económica y social que afecta también a su círculo más cercano, que debe proveerles cuidados especiales.

Entre un 12% y un 16% de los bonos llegaron a núcleos que conviven con personas con discapacidad en cada fase (gráfico 5.8), que corresponde a 185,368 transferencias habilitadas para los núcleos con esta característica. Esto representa, aproximadamente, un 14% del total de bonos entregados a toda la población seleccionada como beneficiaria con el Registro Social, lo cual implica una sobre representación de las personas con discapacidad, considerando que, a nivel nacional, significa un 3% de la población, según datos del Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades (CONADIS, 2021). Cabe mencionar que estos beneficiarios son adicionales a los que ya reciben el Bono Joaquín Gallegos Lara, ya que el beneficiarse de otro tipo de transferencias del MIES es una condición de exclusión del bono emergente.

Gráfico 5.8 : Habilitados y nivel de cobro por existencia de una persona discapacitada en el núcleo familiar



Fuentes: Base de beneficiarios del Bono de Protección Familiar (abril, 2021); Registro Social 2014 (marzo, 2020); Registro Social 2018 (abril, 2021).

Elaboración: Dirección de Estudios y Análisis.

Notas: (1) La parte izquierda del gráfico representa el porcentaje de usuarios del BPF que pertenecen a cada categoría con relación al total de usuarios. La parte derecha, representa el nivel de cobro dentro de cada categoría, excluyendo la fase 4.

En el Apéndice 5 también se analiza el **hacinamiento**¹² y se encuentra que una mayoría de hogares habitan en viviendas no hacinadas, aunque el porcentaje de la población que sí lo hace no es despreciable (entre 11% y 20%).

5.2.3 Características socioeconómicas

En el marco de este subtítulo se abordarán las variables indicativas de la categoría de ocupación de los usuarios, la calidad de su vivienda, su acceso a servicios básicos y el aporte a algún tipo de seguridad social contributiva.

Con relación a la **categoría de empleo**, la mayoría de los beneficiarios trabajan por cuenta propia¹³, situación generalmente asociada con el emprendimiento por necesidad y que, por no estar comúnmente ligada a la afiliación a la seguridad social, suele ser relacionada con mayores niveles de vulnerabilidad (Puente, González y Espita, 2019). En particular, el gráfico 5.9, se observa que entre un 40% y 36% de los usuarios (dependiendo de la población objetivo de cada bono) ganan su sustento bajo esta modalidad. Este porcentaje de habilitados es mayor en la fase 1 (41%) y menor en la fase 3 (32%).

¹²Se considera a un hogar como hacinado cuando hay menos de un dormitorio por cada tres personas, siguiendo a la CEPAL (s.f).

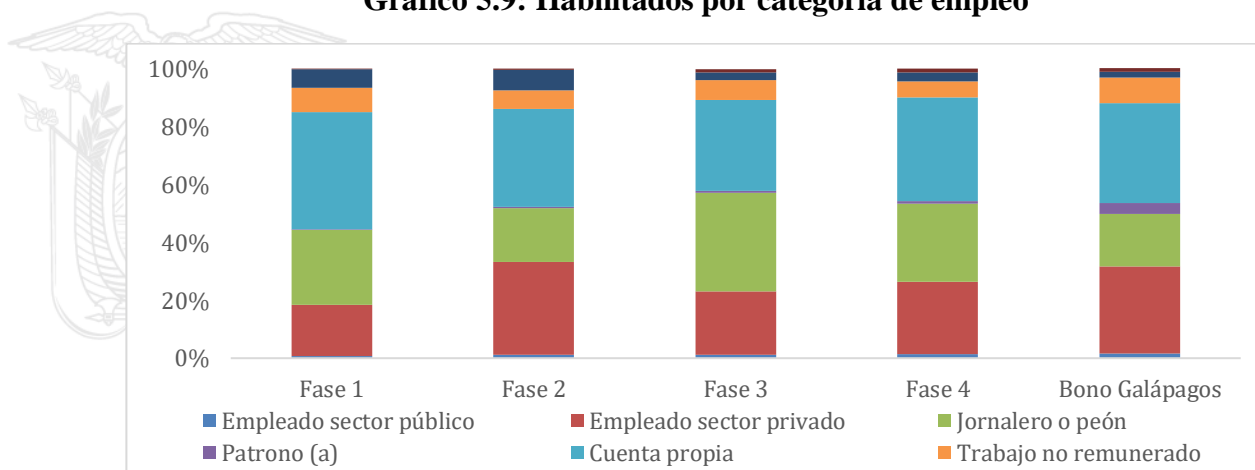
¹³ Personas que trabajan sin sujeción a un jefe o patrono; es decir, que explota su propia empresa económica o que ejerce por su propia cuenta una profesión, oficio o comercio sin tener asalariados que dependan de él. Pueden trabajar solos, aunque pueden estar auxiliados por trabajadores no remunerados

Otras dos categorías relevantes son los trabajos de peones/jornaleros (34%-18%) y aquellos que tienen lugar en el sector privado (32%-18%). Una menor proporción reportó trabajar como empleado doméstico y en labores no remunerados (9%-3% y 7-1%, respectivamente) y solo un porcentaje mínimo dijo laborar como patrón y en el sector público.

Cabe mencionar que una condición para recibir la transferencia en la mayoría de las fases (excepto la 2) es que la persona no esté afiliada a ningún tipo de seguridad contributiva, por lo que incluso aquellos beneficiarios que reportan trabajar en el sector privado pertenecerían, en su mayoría, al sector informal de la economía. Respecto a las personas que reportaron trabajar en el sector público, lo más probable es que su lugar de trabajo haya cambiado desde que entregaron la información ingresada en la base del Registro Social hasta el momento en que fueron seleccionados como beneficiarios.

El nivel de cobro (presentado en el Apéndice 6), por su parte, es mayor entre los empleados domésticos y menor entre quienes reportaron trabajar como patronos y en el sector público, de quienes precisamente se esperaría una mejor posición relativa en términos de calidad de vida material.

Gráfico 5.9: Habilitados por categoría de empleo



Fuentes: Base de beneficiarios del Bono de Protección Familiar (abril, 2021); Registro Social 2014 (marzo, 2020); Registro Social 2018 (abril, 2021).

Elaboración: Dirección de Estudios y Análisis.

Nota: El gráfico representa el porcentaje de usuarios del BPF que pertenecen a cada categoría con relación al total de usuarios.

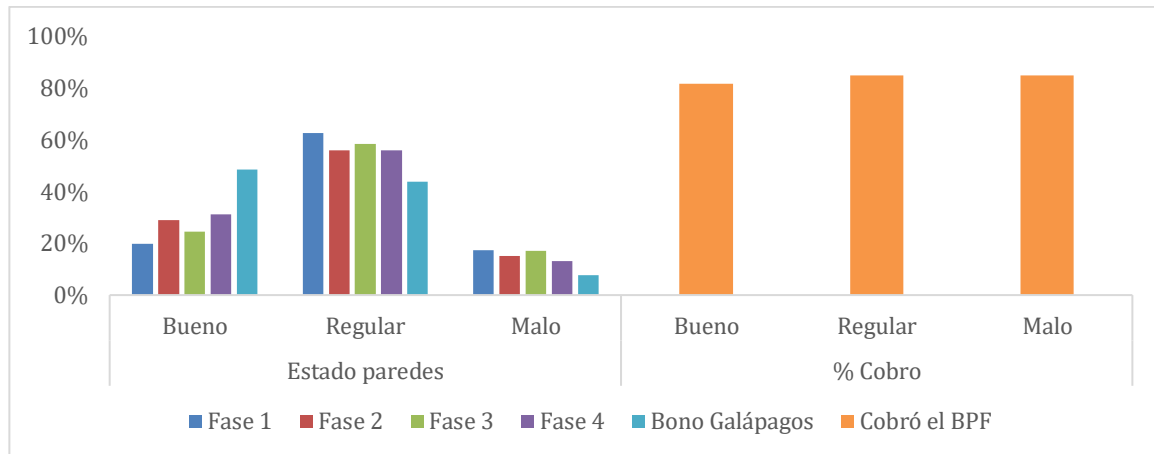
En cuanto a la **calidad de la vivienda**, esta se mide con el estado de las paredes, que es un buen reflejo de otras características de la vivienda como el techo y el piso (véase el Apéndice 7). En el gráfico 5.10 se puede apreciar que el mayor número de beneficiarios habitan en viviendas de estado regular (entre 63% y 44%) y una minoría en viviendas en mal estado (17% - 8%). En el caso de la población de beneficiarios del Bono Galápagos, la mayoría tiene un buen estado de vivienda (49%). Por otro lado, las paredes tienden a ser de peor calidad en la primera fase y mejor en la última.

En concordancia con anteriores resultados (usuarios que disfrutaban de una mayor calidad de vida material tienen menor nivel de cobro), se observa que los beneficiarios que ocupan



viviendas de mejor calidad también propenden a cobrar menos el bono emergente. Existe una diferencia de 4 puntos porcentuales en este indicador entre los habitantes de viviendas de calidad regular y mala frente a los de viviendas de buena calidad, en detrimento de estos últimos.

Gráfico 5.10: Habilitados y nivel de cobro por estado de paredes



Fuentes: Base de beneficiarios del Bono de Protección Familiar (abril, 2021); Registro Social 2014 (marzo, 2020); Registro Social 2018 (abril, 2021).

Elaboración: Dirección de Estudios y Análisis.

Nota: La parte izquierda del gráfico representa el porcentaje de usuarios del BPF que pertenecen a cada categoría con relación al total de usuarios. En la parte derecha, figura el nivel de cobro dentro de cada categoría, excluyendo la fase 4.

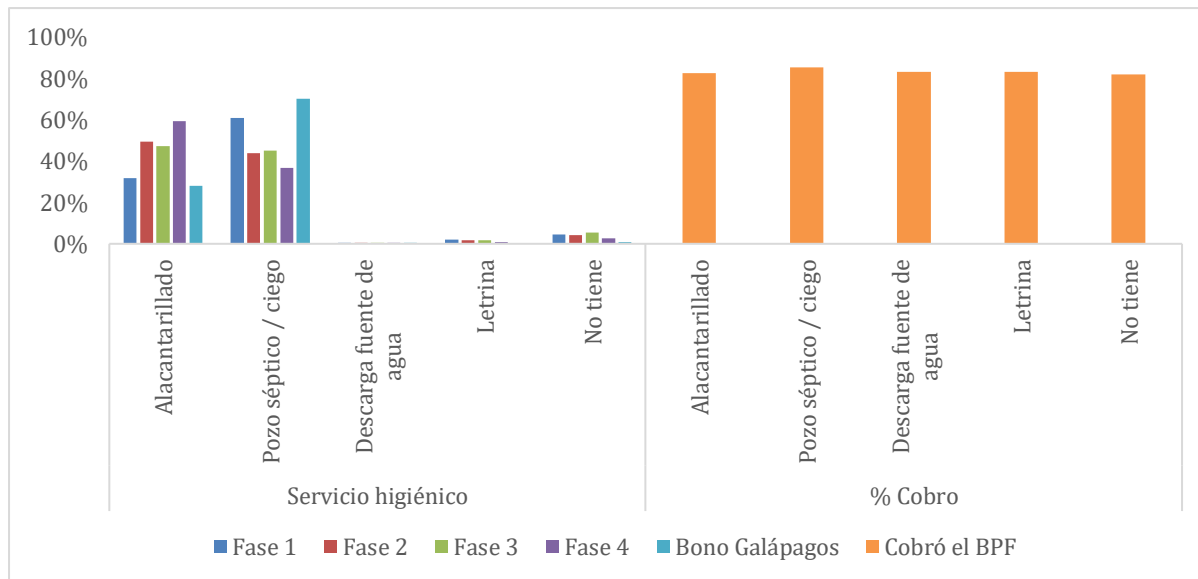
Sobre el acceso y la **calidad de los servicios básicos**, los datos muestran que la mayoría de los usuarios del BPF tienen un escusado conectado a un pozo séptico o a un pozo ciego (entre 59% y 28% dependiendo de la población objetivo de cada fase), seguidos por aquellos que su escusado está conectado a un sistema de alcantarillado. Esto se presenta en el panel A del gráfico 5.11. Es notable que entre los beneficiarios de Galápagos existe el menor nivel de alcantarillado. Por otro lado, solo un porcentaje mínimo de los beneficiarios deposita sus desechos biológicos en letrinas o escusados que descargan en alguna fuente de agua. Entre un 5% y 3%, reportó no tener acceso a este servicio. El nivel de cobro, por su parte, no varía significativamente entre tipos de servicios higiénicos.

En el caso de la **tenencia de cocina** (panel B), se observa que una mayoría de los núcleos de los beneficiarios sí dispone de este bien (más del 80% en todas las fases) y tiene su punto más bajo en la primera fase con un 82%. El nivel de cobro es mayor entre los núcleos que no disponen de cocina, aunque la brecha es de solo 3pp frente a los que sí poseen este producto.

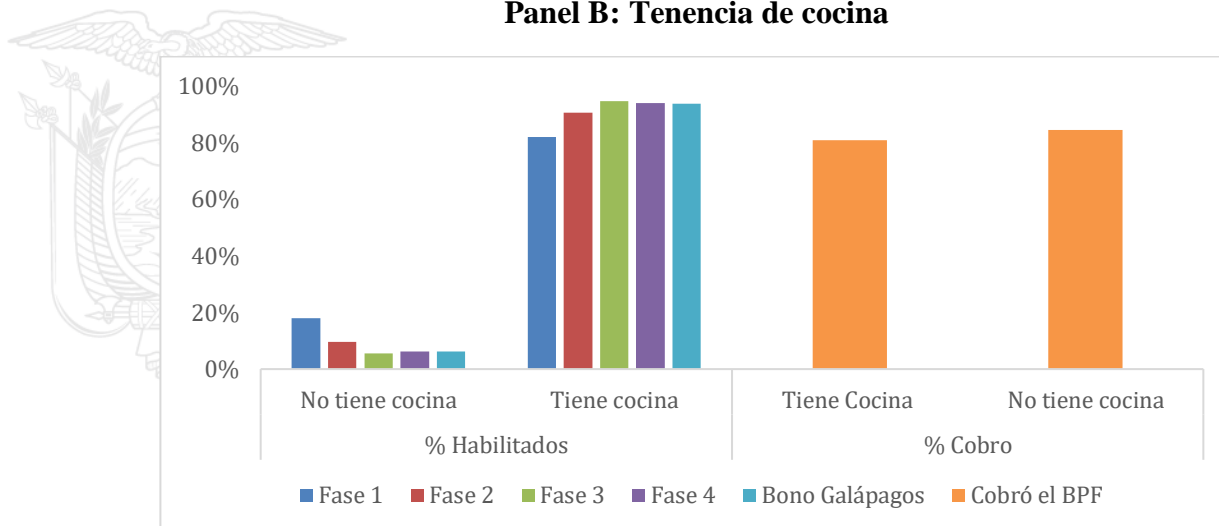
En el Apéndice 8 también se analiza el **tipo de fuente de alumbrado** que utilizan los hogares de los usuarios y se encuentra que una mayoría está provista de este bien por medio de una empresa pública (99% en todas las fases). Además, se aprecia que el nivel de cobro es significativamente menor entre los que quienes se proveen de luz con panel solar y o a través de una empresa privada.

Gráfico 5.11: Habilitados y nivel de cobro por acceso a servicios básicos

Panel A: Servicio higiénico



Panel B: Tenencia de cocina



Fuentes: Base de beneficiarios del Bono de Protección Familiar (abril, 2021); Registro Social 2014 (marzo, 2020); Registro Social 2018 (abril, 2021).

Elaboración: Dirección de Estudios y Análisis.

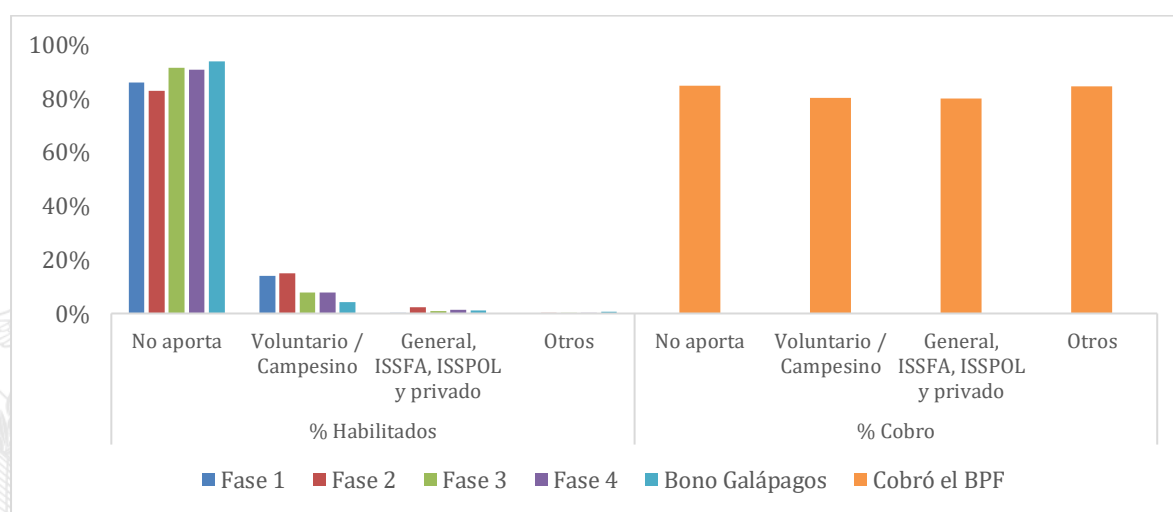
Nota: La parte izquierda representa el porcentaje de usuarios del BPF que pertenecen a cada categoría con relación al total de usuarios. En la parte derecha figura el nivel de cobro dentro de cada categoría, excluyendo la fase 4.

Concerniente a la **tenencia de seguridad social** (gráfico 5.12), la mayoría de los beneficiarios no aportan a ningún tipo de seguro, lo cual los vuelve vulnerables frente a riesgos relacionados a la enfermedad, el desempleo y cualquier shock que atente contra sus principales fuentes de ingreso y su capacidad productiva. Es destacable que la tenencia de seguro se reduce en las fases 3 y 4 y en la población beneficiaria del Bono Galápagos, poblaciones que hasta ahora habían mostrado menos características asociadas a la vulnerabilidad económica. Esto parece ocurrir principalmente por la disminución del aporte campesino y voluntario en estas poblaciones. Existe una mínima proporción de usuarios que reportaron estar afiliados a la

seguridad general, del ISSFA, ISPOL o a un esquema privado. Como se discutió anteriormente, lo más probable es que estos últimos usuarios hayan cambiado su situación desde que otorgaron esta información a la Unidad del Registro Social) hasta el momento de haber sido seleccionados como beneficiarios, ya que de otra manera estarían impedidos de ser usuarios del BPF.

El nivel de cobro es mayor entre las personas que no aportan o que aportan a “otros” esquemas de seguridad. Estas categorías le llevan una diferencia de 5 puntos porcentuales a la de aporte a la seguridad campesina/voluntaria o a que agrupa el aporte a la seguridad general, del ISSFA, el ISPOL y la privada.

Gráfico 5.12: Habilitados y nivel de cobro por tipo de aporte a la seguridad social



Fuentes: Base de beneficiarios del Bono de Protección Familiar (abril, 2021); Registro Social 2014 (marzo, 2020); Registro Social 2018 (abril, 2021).

Elaboración: Dirección de Estudios y Análisis.

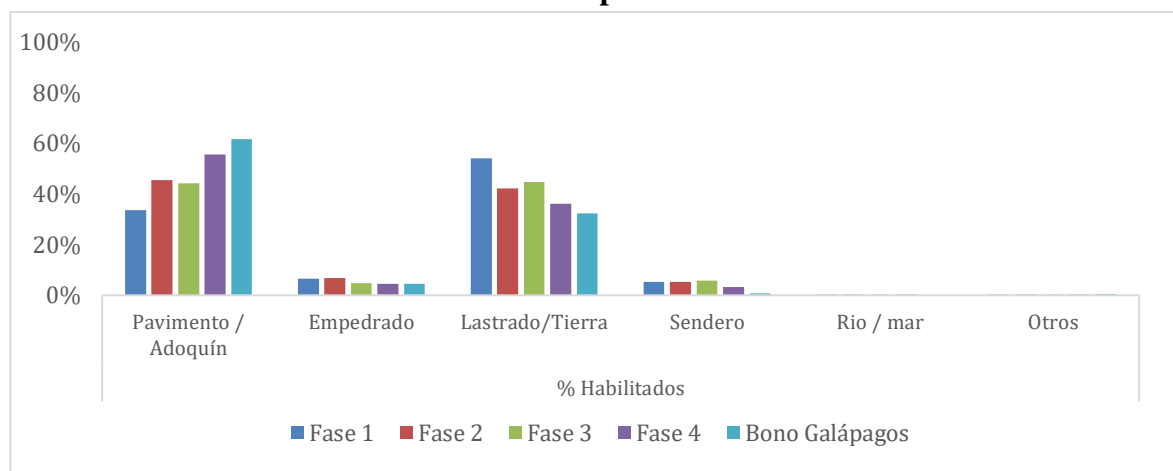
Nota: La parte izquierda del gráfico representa el porcentaje de usuarios del BPF que pertenecen a cada categoría con relación al total de usuarios. En la parte derecha figura el nivel de cobro dentro de cada categoría, excluyendo la fase 4.

Referente a la conectividad, se estudiará a la relación entre estar habilitado / cobrar el BPF con el tipo de vías alrededor de las viviendas de los usuarios y la tenencia de computadora, internet y telefonía celular.

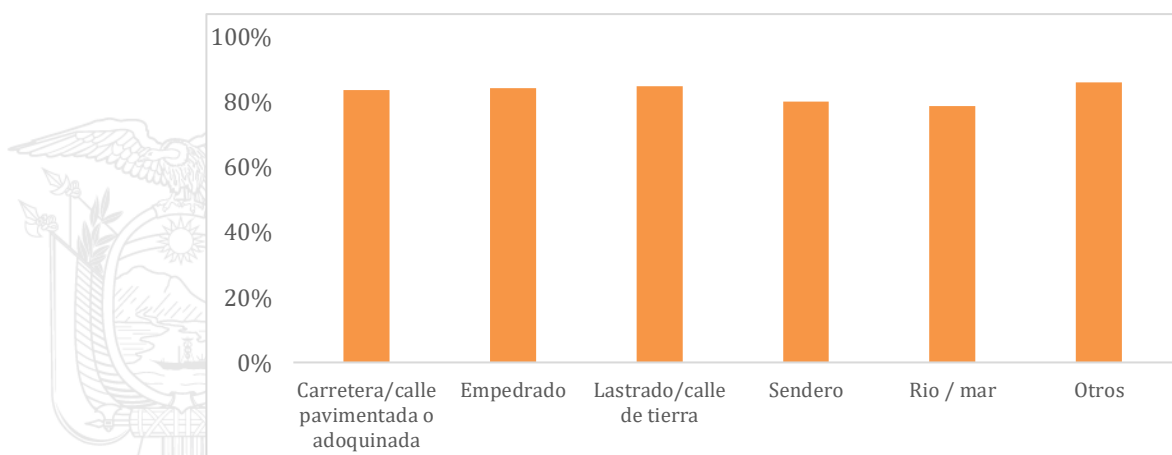
El estudio de las vías de acceso pretende ser un proxy de la facilidad que tienen los usuarios para movilizarse a los centros urbanos. El Gráfico 5.13 muestra una alta heterogeneidad según la fase, aunque en la cuarta y en el caso del Bono Galápagos predominan los accesos por vías pavimentadas o adoquinadas. Se observa también que aquellos hogares rodeados por río, mar o senderos presentan un menor nivel de cobro (entre 4pp y 5pp de diferencia) frente a los demás tipos de vías.

Gráfico 5.13: Habilitados y nivel de cobro por vía de acceso a la vivienda

Panel A: Habilitados por acceso a vivienda



Panel B: Nivel de cobro por vía acceso a vivienda



Fuentes: Base de beneficiarios del Bono de Protección Familiar (abril, 2021); Registro Social 2014 (marzo, 2020); Registro Social 2018 (abril, 2021).

Elaboración: Dirección de Estudios y Análisis.

Nota: El panel A representa el porcentaje de usuarios del BPF que pertenecen a cada categoría con relación al total de usuarios. En el panel B figura el nivel de cobro dentro de cada categoría, excluyendo la fase 4.

En un mundo en que la virtualidad gana cada vez más espacio, la tenencia de instrumentos que otorgan acceso a ella como las computadoras, la telefonía celular y el servicio de internet determinan en gran medida el potencial de los individuos de conectarse con su entorno y recibir información relevante para su desarrollo. La tenencia de estos bienes, en contexto de pandemia, determina las posibilidades de educación de los niños del núcleo y de trabajo de los sostenes de la familia.

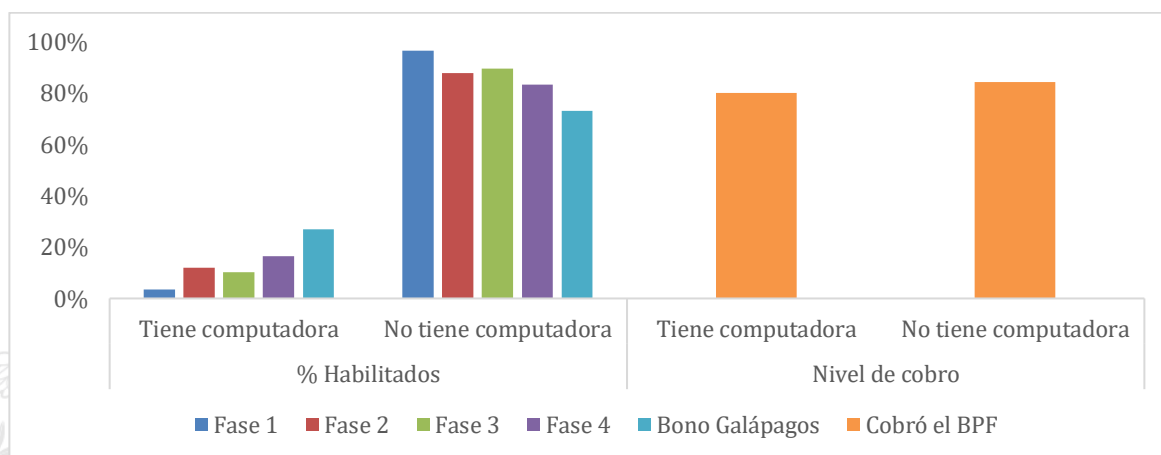
No obstante, la penetración de estas tecnologías entre la población beneficiaria está lejos de ser óptima. En la fase 1 la proporción de beneficiarios habilitados que tienen **computadora y/o internet** es menor al 3%. En el mejor de los casos (Bono Galápagos respecto de la tenencia de computadora y la fase 4 en el caso del internet), el acceso no supera el 30%. Por otro lado, si bien la tenencia de un **celular activo** es más común entre los usuarios, aún existe entre un 19% y un 14% de esta población que no posee este bien (ver Gráfico 5.14).



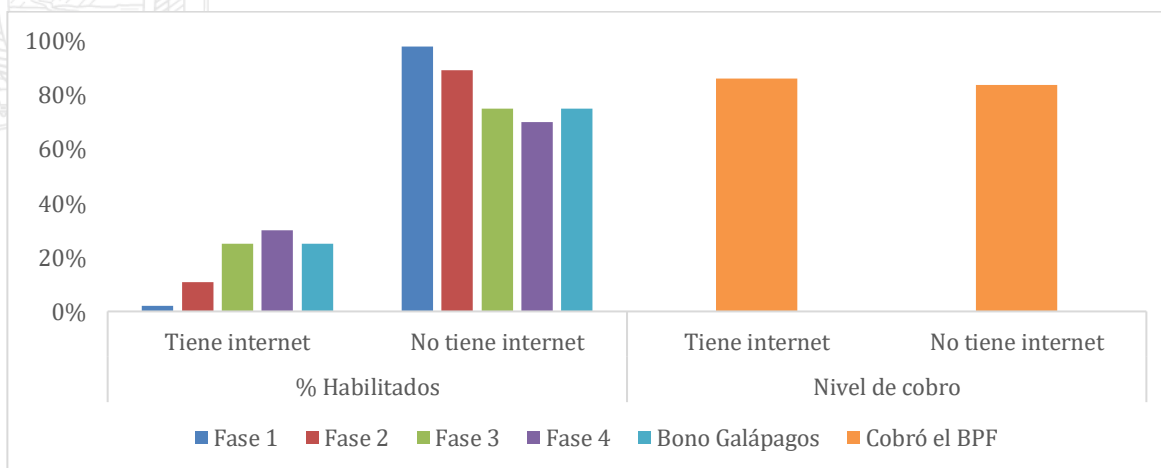
Esta brecha digital estaría limitando la capacidad de los individuos de informarse sobre su condición de elegibles como beneficiarios. En apoyo de esta aseveración, se encuentra que las personas que no tienen internet o telefonía móvil tienen menor probabilidad de haberse acercado a ventanilla a recibir su beneficio, existiendo una diferencia pequeña de 2 puntos porcentuales entre los que tienen y no tienen internet, pero de 6 puntos porcentuales entre los que poseen y no poseen telefonía celular.

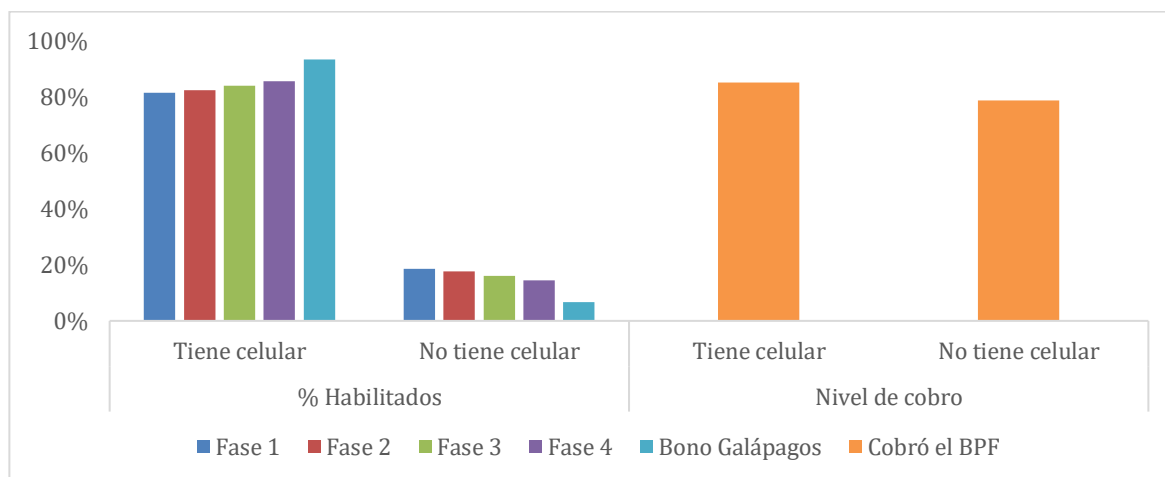
Gráfico 5.14: Habilitados y nivel de cobro por acceso a tecnologías de la información

Panel A: Tenencia de computadora



Panel B: Acceso a internet



Panel C: Posesión de un celular activado


Fuentes: Base de beneficiarios del Bono de Protección Familiar (abril, 2021); Registro Social 2014 (marzo, 2020); Registro Social 2018 (abril, 2021).

Elaboración: Dirección de Estudios y Análisis.

Nota: En cada gráfico, la parte izquierda representa el porcentaje de usuarios del BPF que pertenecen a cada categoría con relación al total de usuarios. En la parte derecha figura el nivel de cobro dentro de cada categoría, excluyendo la fase 4.

5.3 Caracterización de los usuarios seleccionados con otros registros administrativos

En un esfuerzo por incluir a personas a las que su misma condición de vulnerabilidad los volvía invisibles al Registro Social, la segunda fase incluyó a beneficiarios valiéndose de otros registros administrativos como los del SRI, el Registro Civil, el INEC, el Ministerio de Salud, el Ministerio del Trabajo, el IESS, entre otros. Las variables con las que los individuos fueron escogidos, si bien apuntan a conceptos similares, fueron medidas de manera distinta y a un menor grado de desagregación. Por esto, fue necesario realizar este apartado para presentar su caracterización. Aun así, se seguirá la misma estructura del apartado anterior. Para evitar la redundancia y que el cuerpo del documento se extienda demasiado, los análisis se limitarán a contrastar los resultados con aquellos obtenidos en el subapartado anterior. Además, los gráficos de todas las variables se incluirán como apéndices al final del documento.

5.3.1 Características geográficas

Similar a lo que ocurrió con los beneficiarios escogidos con el RS, la mayor cantidad de bonos de esta población beneficiaria (cerca de 128 000) fueron destinados a las provincias de mayor tamaño demográfico, a saber, Guayas, Pichincha y Azuay, con el 32%, 21% y 6%, respectivamente. Al igual que en el apartado anterior, para controlar por el tamaño poblacional, aquí también se analizó el porcentaje de la población cada provincia que fue habilitado para el BPF. Con esto, se obtuvo que las provincias con mayor representatividad relativa continúan siendo Pichincha y Azuay, con 1.7% y 1.2%, respectivamente, pero están seguidas por Sucumbíos e Imbabura, con 1.2% y 1.1%, respectivamente (mapas de calor se exponen en el Apéndice 9 y el Apéndice 10).

5.3.2 Características sociodemográficas

Respecto al **sexo**, al igual que en el subapartado anterior, más personas del sexo femenino estuvieron habilitadas para recibir el BPF y el nivel de cobro también es más alto para ellas frente a sus pares masculinos. No obstante, la diferencia es significativamente menor. Mientras que entre los beneficiarios escogidos con el RS la brecha es de más de 70 puntos porcentuales en términos del porcentaje de habilitados de cada sexo, aquí se reduce a 12. En el nivel de cobro la diferencia entre sexos pasa de 15pp a 5pp (gráfico en el Apéndice 11).

En cuanto a la **discapacidad**, se tiene que un 2% de los usuarios padece de esta condición (en cualquiera de sus formas) en un grado mayor a 30%, según la métrica del Ministerio de Salud Pública. Esto no es estrictamente comparable con el dato de discapacidad del subapartado anterior ya que este último consideraba el hecho de convivir con una persona con discapacidad y no solo del de padecerla y, además, tomaba en cuenta cualquier grado de discapacidad. Sobre el nivel de cobro, dividido por las categorías de esta variable, se ve que este es ligeramente mayor entre las personas con discapacidad, con una diferencia de 2pp frente a quienes no la padecen (gráfico en el Apéndice 12).

Para la **edad** se dispuso de una variable indicativa de si el beneficiario tiene 65 años o más. Al igual que en el subapartado anterior, se analizó la razón entre el número de beneficiarios de esta edad y el número total de personas que pertenecen al mismo grupo etario a nivel nacional. En particular, existe una proporción más alta de beneficiarios de la tercera edad (1,5%) que de grupos etarios más jóvenes (0,7%). Esto a pesar de que, en general, las personas menores de 65 años son los beneficiarios más frecuentes del bono (84%). El nivel de cobro, al igual que en el caso de los beneficiarios seleccionados con el RS, es mayor entre los usuarios más jóvenes. La diferencia es de 4 puntos porcentuales. Los gráficos de esta variable se encuentran en los Apéndices 13 y 14.

Referente al **número de hijos menores de 18 años**, los datos disponibles solamente otorgan información sobre la subpoblación de sexo femenino. El gráfico 5.15 muestra que el tipo de usuario que recibió el bono con mayor frecuencia no tiene hijos. Esta es una característica del 67% de los usuarios. Un 29%, por su parte, reportaron tener 1 o 2 hijos, un 4% entre 3 y 5 hijos y un 0.1% 6 hijos o más. Esto contrasta con lo observado en los beneficiarios elegidos con el RS, población en la que la mayoría de habilitados tenían 1 o 2 hijos (gráfico en el Apéndice 15). Sobre el nivel de cobro, se puede observar en la parte derecha del gráfico que la probabilidad de acercarse a recibir el bono aumenta con el número de hijos hasta los 3-5, con 16 puntos porcentuales entre los núcleos que tienen este último número de menores y los que no tienen hijos. Por otro lado, es menos probable que un núcleo de 6 o más hijos menores de edad haya cobrado el beneficio (mismo patrón que con el RS).

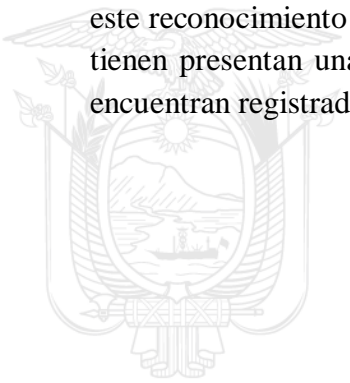
5.3.3 Características socioeconómicas

Las características socioeconómicas se estudian con las variables indicativas de registrar un salario en el Ministerio del Trabajo (MDT; lo que implica la tenencia de un trabajo en el sector formal), de poseer RUC y de tener RISE.

Con relación a la **tenencia de un salario registrado en el MDT**, la población habilitada no registra, en su gran mayoría, un salario en el Ministerio en cuestión. Como se muestra en el gráfico 5.16, apenas un 2% de los usuarios lo hace. Ese 2% también tiene un nivel de cobro del BPF más alto que aquellos que no poseen un empleo formal mapeado por el Ministerio, existiendo una diferencia de 4 puntos porcentuales (gráfico en el Apéndice 16).

Elevados niveles de **informalidad** también se observan en la ausencia de RUC o RISE entre los habilitados. Apenas un 17% tiene RUC y 5% tiene RISE. No sería ilógico creer que la composición del empleo observada en el subapartado anterior (en donde predominaban las labores por cuenta propia) es similar entre la población objetivo que se considera ahora. Esto ya que el gráfico 5.9 mostraba niveles muy bajos de contratos con relación de dependencia en el sector formal y porque el emprendimiento por necesidad suele ser muy frecuente entre las poblaciones vulnerables como la que se analiza. En este sentido, el hecho de que tampoco tengan RUC ni RISE refuerza la idea de que las condiciones de trabajo son inestables y precarias.

Los niveles de cobro entre las personas que tienen RUC no difieren frente los que no poseen este reconocimiento legal de su actividad. En el caso del RISE, por otro lado, aquellos que lo tienen presentan una diferencia a su favor de 4 puntos porcentuales frente a los que no se encuentran registrados en este régimen (gráfico en el Apéndice 17).



6 Conclusiones

Las transferencias monetarias emergentes constituyen una herramienta efectiva para paliar las consecuencias de la crisis económica causada por el COVID-19, especialmente entre los individuos que generalmente no son parte de los mecanismos tradicionales que apuntan a suavizar el consumo en momentos de debacle económica.

El gobierno ecuatoriano, ha centrado esfuerzos en canalizar bonos emergentes a los estratos más vulnerables de la sociedad. Considerando todas las medidas, se ha llegado a incluir a casi 2 millones de nuevos beneficiarios con una inversión de USD 450 millones.

Específicamente, el Bono de Protección Familiar está orientado hacia el segmento de la población que la literatura llama “el medio perdido”, o aquel que no está cubierto ni por los sistemas de protección social gubernamentales ni afiliado a esquemas de seguridad social contributiva asociados a un trabajo formal.

La caracterización de los beneficiarios del BPF presentada en este estudio se enfocó en tres dimensiones: la geográfica, la sociodemográfica y la socioeconómica. Respecto a la primera, se observó que la mayoría de personas habilitadas están concentrados en las provincias de mayor tamaño demográfico como Guayas, Pichincha y Manabí. No obstante, en términos relativos a la población de cada provincia, resaltan los territorios de Galápagos, Los Ríos y Santo Domingo, en el caso de los beneficiarios seleccionados con las bases del Registro Social, y de Pichincha, Azuay, Sucumbíos e Imbabura, en el caso de los habilitados con base en información de otros registros administrativos públicos.

Con relación a la dimensión sociodemográfica, acorde a la priorización de beneficiarios dispuesta en los acuerdos ministeriales, se observa una fuerte predominancia de mujeres habilitadas para recibir las transferencias. Los montubios y los mulatos, las personas de entre 25-45 años y los núcleos que conviven con personas con discapacidad, por su parte, están sobre representados entre la población de beneficiarios considerando su peso demográfico a nivel nacional. También se encontró que gran parte de los habilitados (sobre todo los de las primeras fases) no ha terminado la secundaria. En cuanto al número de hijos menores de edad dentro de los núcleos perceptores, se observó que la mayoría de núcleos beneficiarios cuenta con uno o dos. Así también, se advirtió que la mayoría de usuarios no habitan en viviendas hacinadas, aunque la proporción de personas que sí lo hace no es despreciable (entre 12% y 20%).

El estudio de la situación socioeconómica de los usuarios, por su parte, muestra una mayoría ocupada en labores por cuenta propia, situación comúnmente asociada al emprendimiento por necesidad. Entre los usuarios seleccionados con otros registros administrativos, se pudo ver que una mayoría no dispone de RISE ni de RUC ni tampoco de un salario registrado en el Ministerio del Trabajo, develando la naturaleza altamente informal (y probablemente inestable) de sus fuentes de ingresos. Además, gran parte de la población de estudio no está afiliada ni siquiera a los esquemas de seguridad social subsidiados por el Estado como el Seguro Campesino o al del Trabajo No Remunerado del Hogar, lo que incrementa su vulnerabilidad frente a la crisis. Respecto al acceso a servicios básicos, se debe destacar que una mayoría no

disponen de alcantarillado. A pesar de esto, la mayoría de las viviendas son de una calidad regular y la mayoría de núcleos posee una cocina y acceso a alumbrado provisto por una empresa pública. Concerniente a la conectividad, un núcleo representativo de los beneficiarios tendría una vía de acceso a su vivienda de tierra/lastrada, no tendría computadora ni internet, pero sí telefonía celular.

Dos variables se analizaron transversalmente a lo largo de la caracterización: la población objetivo de cada fase y el nivel de cobro. Acorde a la priorización a los grupos más vulnerables, se observa un decrecimiento de la población con características asociadas a la vulnerabilidad (sexo femenino, presencia de una persona con discapacidad, hacinamiento, no aporte a seguridad social, etc.) en las fases tardías. Los usuarios del Bono Galápagos, por su parte, muestran una mejor posición relativa en la mayoría de indicadores que pretenden medir la calidad de vida.

Referente al nivel de cobro, es interesante notar que las poblaciones con características asociadas a mayor vulnerabilidad también tienen, en varios casos, más probabilidad de haber cobrado el bono. Esta situación podría estar reflejando una mayor preocupación y motivación para informarse y cobrar, por parte de quienes necesitan más la transferencia. Aun así, parecen existir algunos limitantes para el cobro como la edad, un bajo nivel educativo (que podría limitar el acceso a información), vías de acceso a la vivienda de mala calidad y la no tenencia de telefonía celular.

Finalmente, también es importante llevar la luz al hecho de que los usuarios que fueron seleccionados con el conjunto de registros administrativos muestran un nivel de cobro muy bajo, que se sitúa por debajo del 25%.

7 Recomendaciones

La caracterización realizada presenta poblaciones que sufren altos niveles de vulnerabilidad. En este sentido, parece pertinente que las transferencias emergentes se vuelvan a realizar a los mismos beneficiarios en un futuro cercano, ya que si bien la economía ecuatoriana tiene perspectivas de crecimiento para los próximos años, la recuperación esperada es relativamente lenta y solo alcanzará sus niveles pre pandemia luego de dos o tres años (FMI, 2021). Además, la población más vulnerable tiende a ser la menos resiliente en esta recuperación (Berkhout et. al., 2021). En este sentido, lo más probable es que las necesidades de la población que ya se benefició de la transferencia no hayan disminuido, por lo que parece razonable que el MIES continúe con este esfuerzo hasta que la situación se estabilice en niveles de consumo dignos para la población analizada.

Respecto a los niveles de cobro, se vuelve evidente la necesidad de aplicar métodos para facilitar el cobro de los grupos que, por diversos factores, posiblemente ligados a su movilidad o su acceso a la información, tienen menor probabilidad de hacer efectivo el beneficio que les corresponde. Además, un estudio debería analizar a mayor profundidad las causas de la baja

proporción de cobradores que existieron entre los usuarios de la fase 2 seleccionados con el conjunto de registros administrativos de varias instituciones públicas.

Finalmente, considerando que la información del Registro Social podría no estar reflejando los efectos adversos en la calidad de vida de muchos usuarios a causa de la crisis, se recomienda que la entidad competente pueda realizar estimaciones de la medida en que el consumo de la población que ya fue encuestada para el RS ha cambiado a raíz de la crisis. Luego, con base en este esfuerzo, se sugiere evaluar la posibilidad de modificar la métrica y puntos de corte para pobreza y pobreza extrema.



Berkhout, E., Galasso, N., Lawson, M., Rivero Morales, P. A., Taneja, A., & Vázquez Pimentel, D. A. (2021). *The Inequality Virus: Bringing together a world torn apart by coronavirus through a fair, just and sustainable economy.*

Busso, M., Camacho, J., Messina, J., & Montenegro, G. (2020). *Social Protection and Informality in Latin America during the COVID-19 Pandemic.*

CEPAL, N. (2021). Claves de la CEPAL para el desarrollo N° 8: Panorama Social de América Latina 2020.

CEPAL. (2020a). América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19: efectos económicos y sociales.

CEPAL. (2020b). Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación.

CEPAL. (s.f.). Obtenido de

https://celade.cepal.org/redatam/PRYESP/SISPPI/Webhelp/viviendas_en_situacion_de_hacinamiento.htm#:~:text=Definici%C3%B3n%3A%20Mide%20el%20grado%20de,de%20viviendas%2C%20multiplicado%20por%20100

Gabinete Sectorial de lo Social. (2021). *Informe sobre la importancia del financiamiento de la Protección Social en Ecuador.*

Gentilini, U., Almenfi, M., Orton, I., & Dale, P. (2020). *Social protection and jobs responses to COVID-19.*

Grosh, M., Del Ninno, C., Tesliuc, E., & Ouerghi, A. (2008). *For protection and promotion: The design and implementation of effective safety nets.* World Bank Publications.

Lally, M., & Valentine-French, S. (2017). *Lifespan development : a psychological perspective.* Illinois: College of Lake County, Minneapolis : Open Textbook Library.

Olivieri, S. (2020). *Pincerred: the welfare and distributional impacts of the 2020 triple crisis in Ecuador.* Technical Report, Manuscript World Bank.

Palacios, Robert. (2020). *Scaling up Social Assistance Payments as Part of the COVID-19 Pandemic Response.* World Bank.

Puente, R., González Espitia, C. G., & Cervilla, M. A. (2019). Necessity entrepreneurship in Latin America: its not that simple. *Entrepreneurship & Regional Development*, 31(9-10), 953-983.

SNU, STPTV & FORUMCONSULTOR. (2020). *Documento de síntesis de las propuestas de política y herramientas metodológicas para la socialización intersectorial de la Estrategia de Protección Social*, en el Marco de la Consultoría para el Apoyo ONU del Gabinete Sectorial de lo Social para fortalecer las acciones de protección social enfocadas en mitigar los impactos del COVID-19 y sus efectos socioeconómicos.

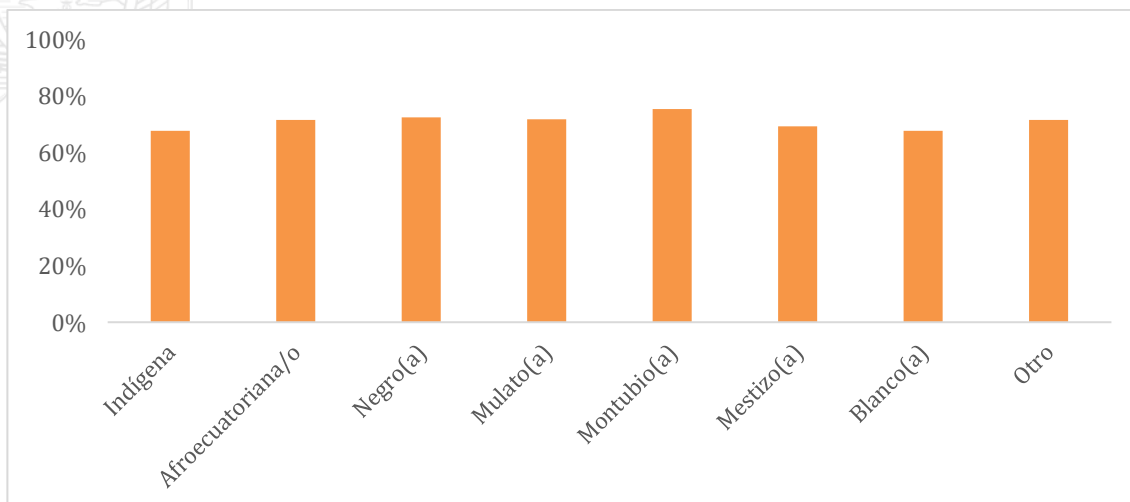
Apéndice 1: Procesamiento base primera base de trabajo

A continuación se presentan los pasos seguidos para la obtención de la primera fase de trabajo descrita en la sección 5.1:

1. Filtrar la base provista por la Subsecretaría según el Registro Social con el que se habilitó a cada beneficiario, lo cual implica dividirla en dos: una con los beneficiarios habilitados según el RS 2014 y otra con los habilitados según el RS 2018.
2. Cruzar la base de beneficiarios habilitados según el RS 2014 con la base del RS 2014 y quedarse solo con las observaciones emparejadas.
3. Hacer lo mismo que en el paso 2 pero con las bases correspondientes al RS 2018.
4. Combinar verticalmente las bases que se obtuvieron de los pasos 2 y 3.

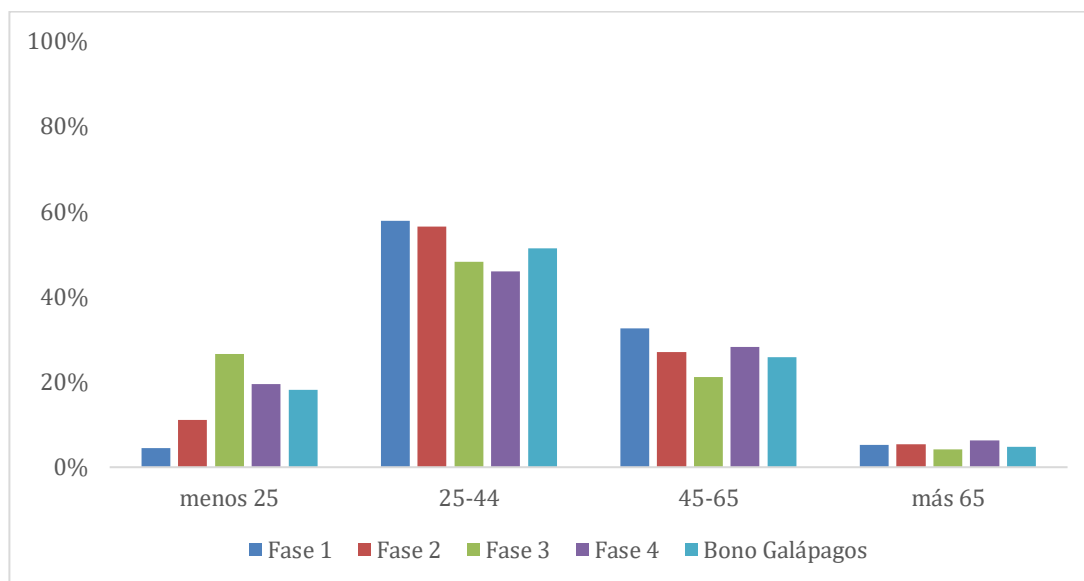
Así, si un usuario fue considerado elegible con el Registro Social 2014, se usó la información de esta base para este individuo, independientemente de si, con el avance de la actualización del Registro Social (todavía en curso), actualmente ya cuenta con Registro Social 2018.

Apéndice 2: Nivel de cobro por etnia



Nota: En el gráfico figura el nivel de cobro dentro de cada categoría, excluyendo la fase 4.

Apéndice 3: Porcentaje del total de bonos asignados a cada grupo etario

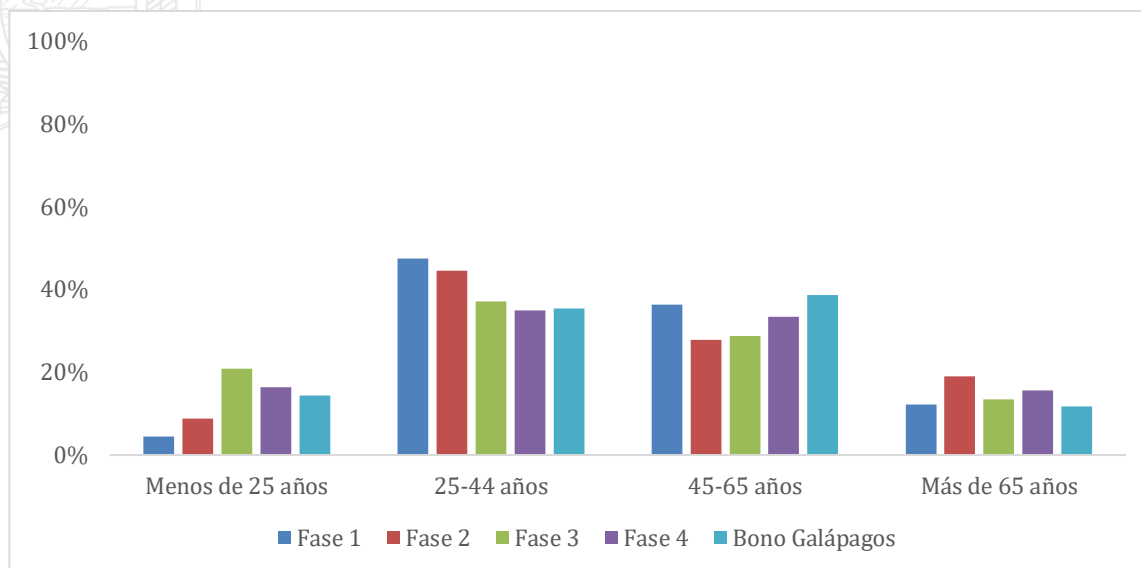


Fuentes: Base de beneficiarios del Bono de Protección Familiar (abril, 2021); Registro Social 2014 (marzo, 2020); Registro Social 2014 (abril, 2021).

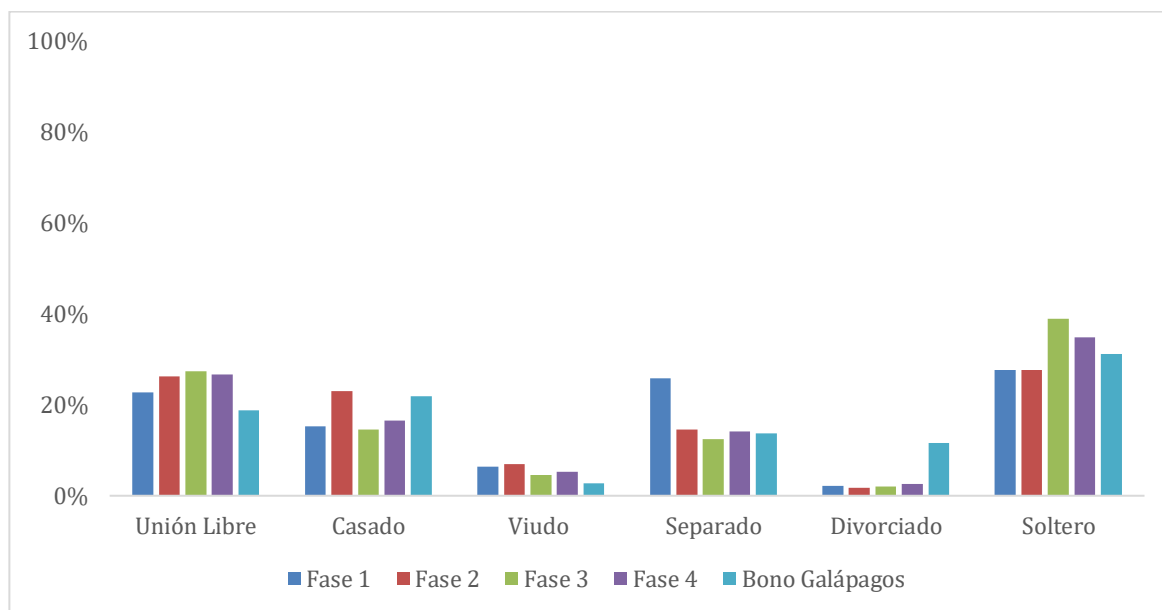
Elaboración: Dirección de Estudios y Análisis.

Apéndice 4: Características de los habilitados que no conviven con hijos menores de 18 años en el núcleo

Panel A: Edad



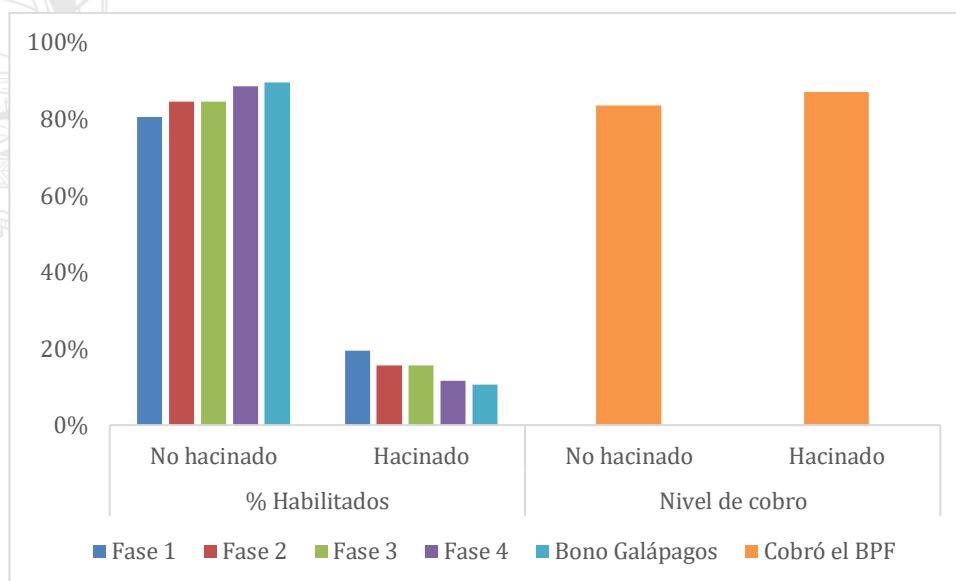
Panel B: Estado Civil



Fuentes: Base de beneficiarios del Bono de Protección Familiar (abril, 2021); Registro Social 2014 (marzo, 2020); Registro Social 2014 (abril, 2021).

Elaboración: Dirección de Estudios y Análisis.

Apéndice 5: Porcentaje de habilitados y nivel de cobro por condición de hacinamiento



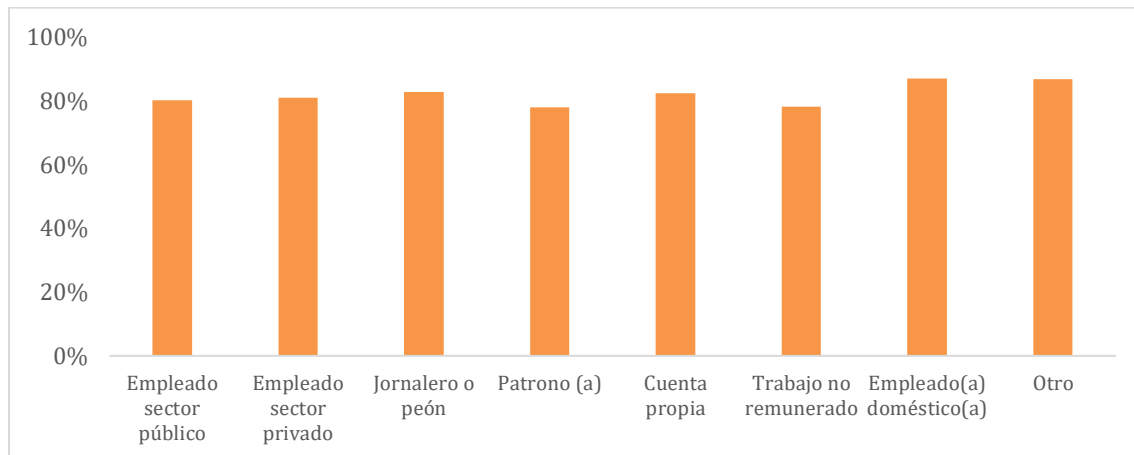
Fuentes: Base de beneficiarios del Bono de Protección Familiar (abril, 2021); Registro Social 2014 (marzo, 2020); Registro Social 2018 (abril, 2021).

Elaboración: Dirección de Estudios y Análisis.

Notas: (1) La parte izquierda del gráfico representa el porcentaje de usuarios del BPF que pertenecen a cada categoría con relación al total de usuarios. La parte derecha, representa el nivel de cobro dentro de cada categoría, excluyendo la fase 4.

(2) Se considera a un hogar como hacinado cuando hay menos de un dormitorio por cada tres personas, siguiendo a la CEPAL (s.f).

Apéndice 6: Nivel de cobro por categoría de empleo

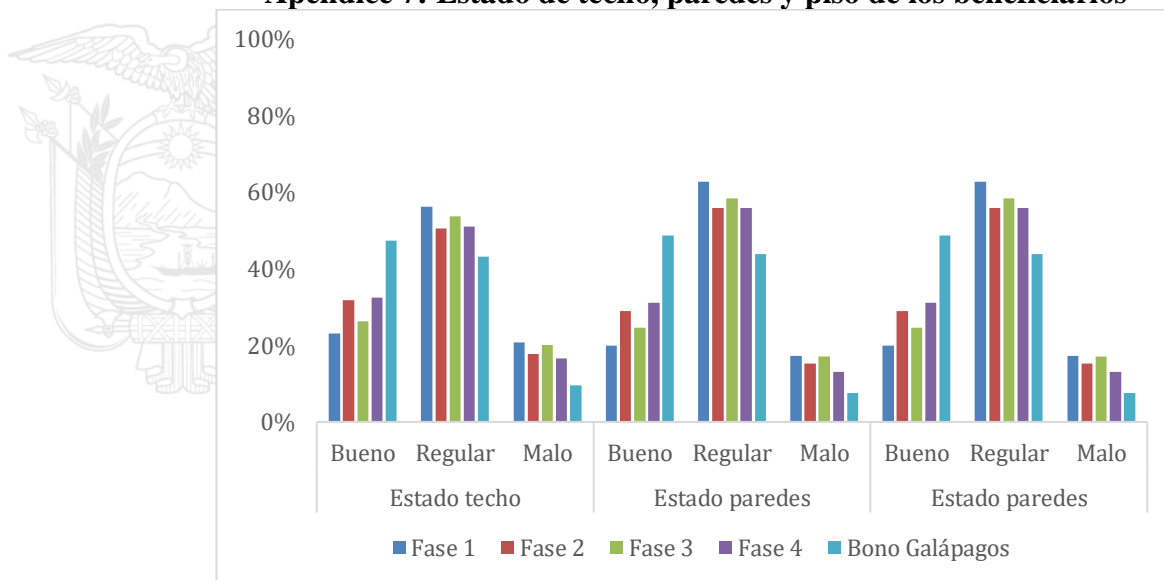


Fuentes: Base de beneficiarios del Bono de Protección Familiar (abril, 2021); Registro Social 2014 (marzo, 2020); Registro Social 2014 (abril, 2021).

Elaboración: Dirección de Estudios y Análisis.

Nota: En el gráfico figura el nivel de cobro dentro de cada categoría, excluyendo la fase 4 del BPF.

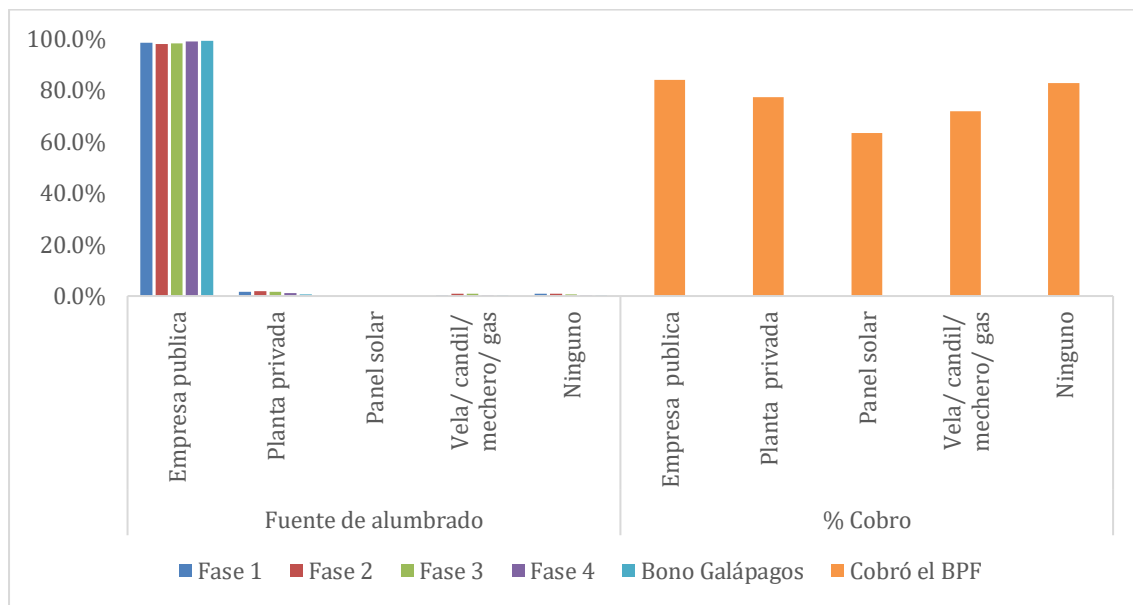
Apéndice 7: Estado de techo, paredes y piso de los beneficiarios



Fuentes: Base de beneficiarios del Bono de Protección Familiar (abril, 2021); Registro Social 2014 (marzo, 2020); Registro Social 2014 (abril, 2021).

Elaboración: Dirección de Estudios y Análisis.

Apéndice 8: Habilitados y nivel de cobro por fuente de alumbrado

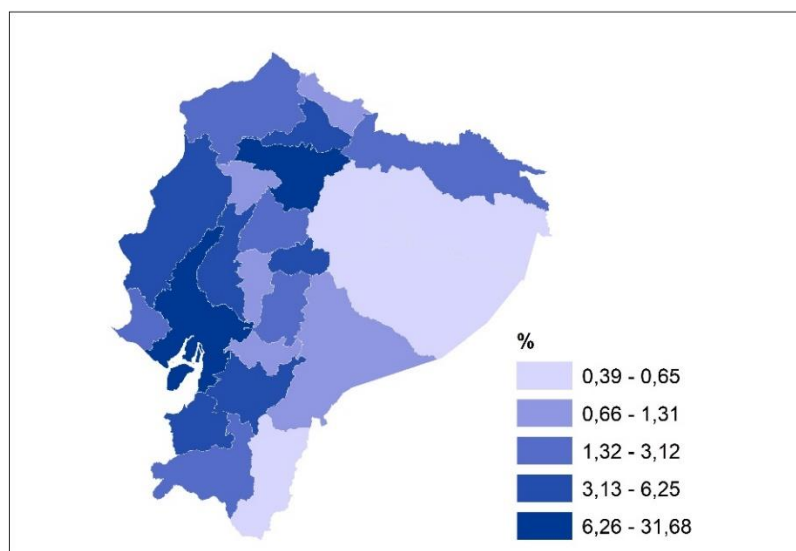


Fuentes: Base de beneficiarios del Bono de Protección Familiar (abril, 2021); Registro Social 2014 (marzo, 2020); Registro Social 2014 (abril, 2021).

Elaboración: Dirección de Estudios y Análisis.

Nota: la parte izquierda del gráfico representa el porcentaje de usuarios del BPF que pertenecen a cada categoría con relación al total de usuarios. En la parte derecha figura el nivel de cobro dentro de cada categoría, excluyendo la fase 4.

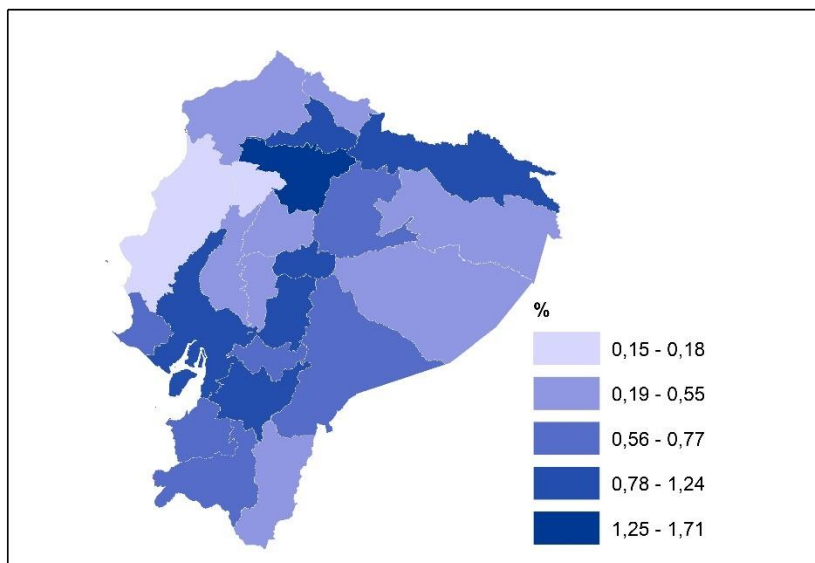
Apéndice 9: Porcentaje de los bonos destinados a cada provincia



Fuentes: Registros administrativos de instituciones públicas de los beneficiarios del BPF (abril, 2021).

Elaboración: Dirección de Estudios y Análisis.

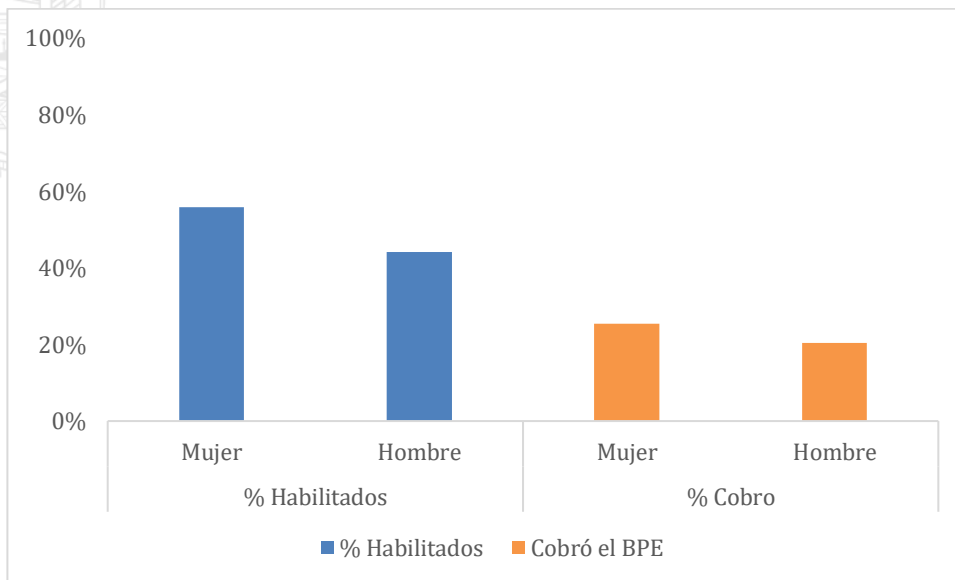
Apéndice 10: Porcentaje de cada provincia que recibió el BPF



Fuentes: Registros administrativos de instituciones públicas de los beneficiarios del BPF (abril, 2021); Proyecciones de Población del INEC a 2020.

Elaboración: Dirección de Estudios y Análisis.

Apéndice 11: Porcentaje de habilitados y nivel de cobro por sexo (fase 2 – otros registros administrativos)

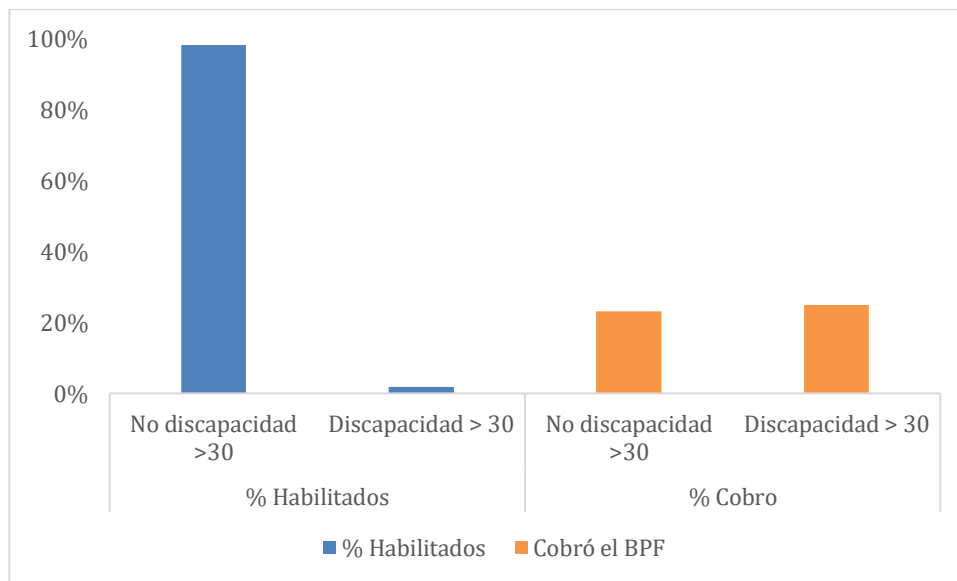


Fuentes: Registros administrativos de instituciones públicas de los beneficiarios del BPF (abril, 2021).

Elaboración: Dirección de Estudios y Análisis.

Nota: La parte izquierda del gráfico muestra el porcentaje de hombres y mujeres que estuvieron habilitados para cobrar el bono emergente entre el total de beneficiarios. La parte derecha muestra el porcentaje de habilitados, dentro de cada sexo, que cobró el bono emergente.

Apéndice 12: Porcentaje de habilitados y nivel de cobro por condición de discapacidad (fase 2 – otros registros administrativos)

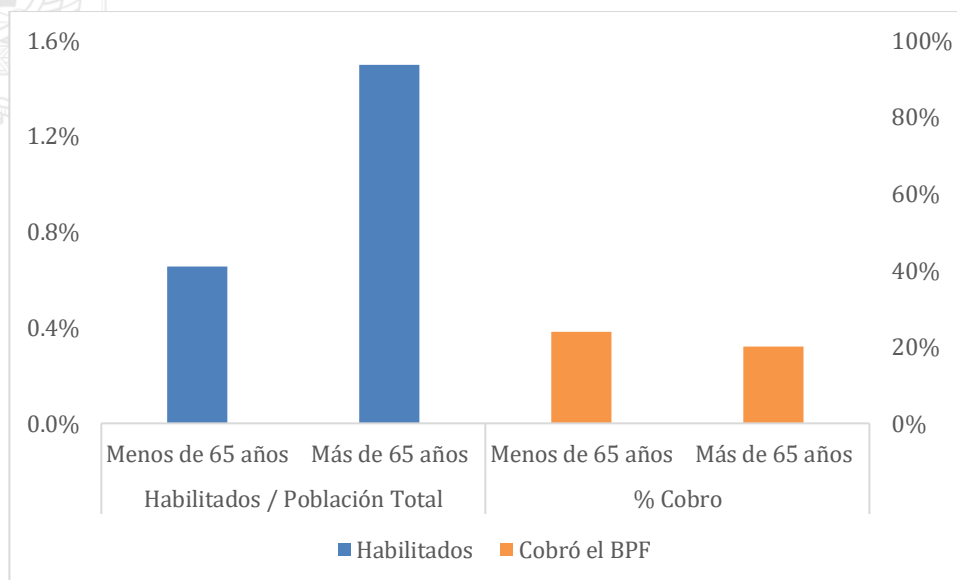


Fuentes: Registros administrativos de instituciones públicas de los beneficiarios del Bono de Protección Familiar (abril, 2021).

Elaboración: Dirección de Estudios y Análisis.

Nota: la parte izquierda del gráfico representa el porcentaje de usuarios del BPF que pertenecen a cada categoría con relación al total de usuarios. En la parte derecha figura el nivel de cobro dentro de cada categoría, excluyendo la fase 4.

Apéndice 13: Porcentaje de habilitados y nivel de cobro por edad (fase 2 – otros registros administrativos)

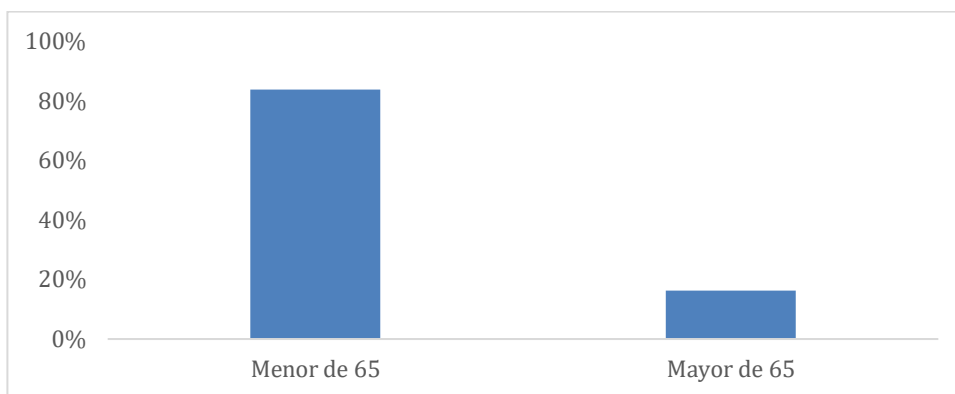


Fuentes: Registros administrativos de instituciones públicas de los beneficiarios del Bono de Protección Familiar (abril, 2021); ENEMDU (abril, 2021).

Elaboración: Dirección de Estudios y Análisis.

Nota: la parte izquierda del gráfico representa el porcentaje de usuarios del BPF que pertenecen a cada categoría con relación al total de personas que pertenecen a la misma categoría a nivel nacional. En la parte derecha figura el nivel de cobro dentro de cada categoría, excluyendo la fase 4.

Apéndice 14: Habilitados por edad

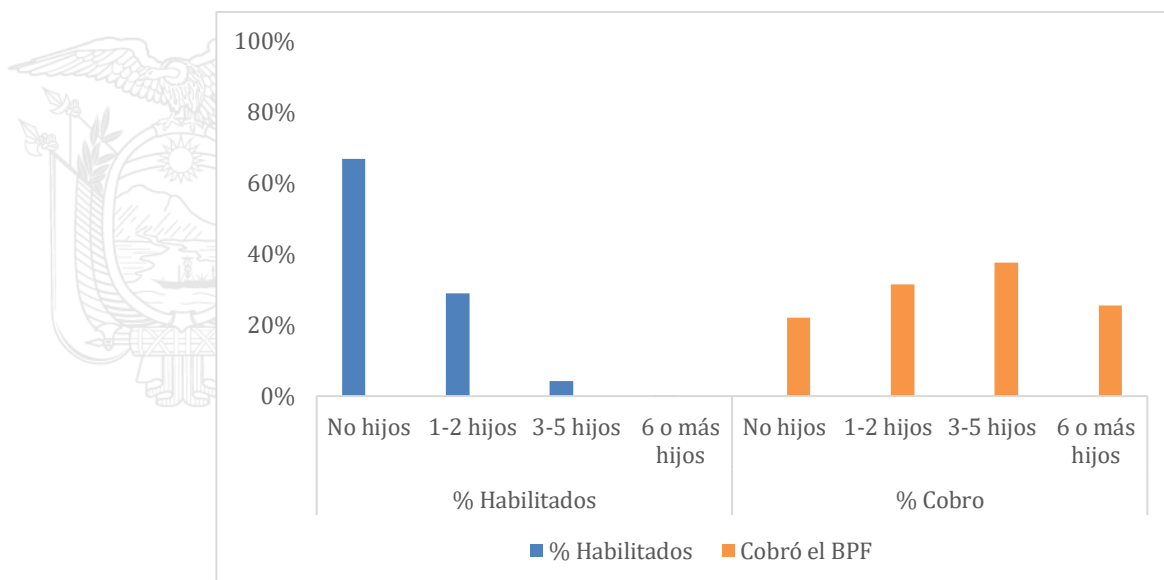


Fuentes: Base de beneficiarios del Bono de Protección Familiar (abril, 2021); Registro Social 2014 (marzo, 2020); Registro Social 2014 (abril, 2021).

Elaboración: Dirección de Estudios y Análisis.

Nota: El gráfico representa el porcentaje de usuarios del BPF que pertenecen a cada categoría con relación al total de usuarios.

Apéndice 15: Habilitados y nivel de cobro por número de hijos

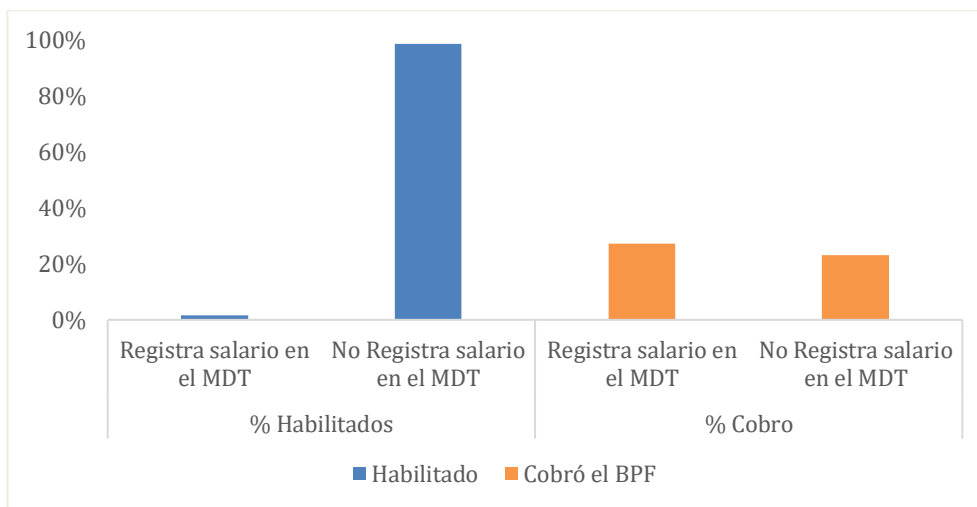


Fuentes: Base de beneficiarios del Bono de Protección Familiar (abril, 2021); Registro Social 2014 (marzo, 2020); Registro Social 2014 (abril, 2021).

Elaboración: Dirección de Estudios y Análisis.

Nota: la parte izquierda del gráfico representa el porcentaje de usuarios del BPF que pertenecen a cada categoría con relación al total de usuarios. En la parte derecha figura el nivel de cobro dentro de cada categoría, excluyendo la fase 4.

Apéndice 16: Habilitados y nivel de cobro por registro de salario en el Ministerio del Trabajo

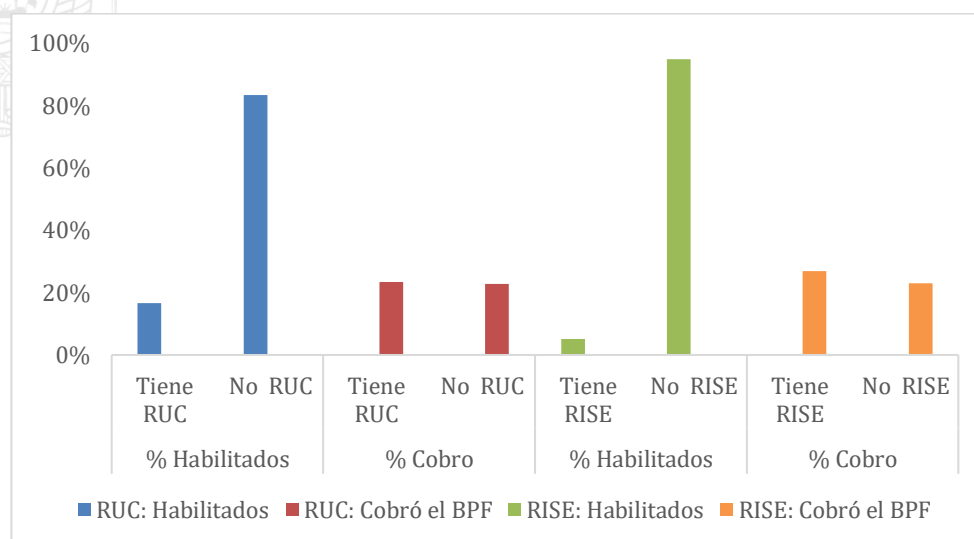


Fuentes: Base de beneficiarios del Bono de Protección Familiar (abril, 2021); Registro Social 2014 (marzo, 2020); Registro Social 2014 (abril, 2021).

Elaboración: Dirección de Estudios y Análisis.

Nota: la parte izquierda del gráfico representa el porcentaje de usuarios del BPF que pertenecen a cada categoría con relación al total de usuarios. En la parte derecha figura el nivel de cobro dentro de cada categoría, excluyendo la fase 4.

Apéndice 17: Habilitados y nivel de cobro por tenencia de RUC y RISE



Fuentes: Base de beneficiarios del Bono de Protección Familiar (abril, 2021); Registro Social 2014 (marzo, 2020); Registro Social 2014 (abril, 2021).

Elaboración: Dirección de Estudios y Análisis.

Nota: Las barras señaladas con la etiqueta “% Habilitados” muestran el porcentaje de usuarios del BPF que pertenecen a cada categoría con relación al total de usuarios. En las barras señaladas con la etiqueta “% Cobro” figura el nivel de cobro dentro de cada categoría, excluyendo la fase 4.