

DOCUMENTO DE COOPERACIÓN TÉCNICA

I. INFORMACIÓN GENERAL

País/Región:	Ecuador
Nombre del programa:	Apoyo a la Construcción del Sistema Nacional de Equidad e Inclusión Social
Número del programa:	EC-T1241
Taxonomía de la CT:	Soporte al Cliente (<i>Client Support</i>)
Equipo del proyecto:	Lesley O'Connell (SPH/CEC); Patricia Jara (SCL/SPH); Albita Villafuerte (CAN/CEC); Mónica Lugo (LEG); y Sheyla Silveira (SCL/SPH)
Fecha de autorización:	1 de noviembre de 2012
Donantes que proveen financiamiento:	Japan Special Fund (JSF)
Beneficiario:	Ministerio de Inclusión Económica y Social
Organismo ejecutor:	Ministerio de Inclusión Económica y Social
Recursos solicitados al BID:	US\$500.000
Recursos de la contraparte:	US\$100.000
Período de desembolso:	24 meses
Fecha de inicio	Julio de 2013
Tipo de consultores:	Individual y Firma
Preparado por unidad:	SPH/CEC
Unidad responsable desembolso:	SPH/CEC
Incluido en estrategia de país:	Sí
Incluido en el programa de CT:	Sí
Prioridad de Sector GCI-9:	Estrategia para una Política Social Favorable a la Igualdad y Productividad

II. OBJETIVO Y JUSTIFICACIÓN

- 2.1 **Objetivo.** El Sistema Nacional de Equidad e Inclusión Social (SNEIS), establecido en Art. 340 de la Constitución, es un sistema umbral que busca integrar todos los componentes destinados a asegurar el goce de los derechos de la población ecuatoriana¹. El subsistema que corresponde al Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) busca promover el goce de derechos y la inclusión social de la población más vulnerable del país, mediante cuatro líneas de acción: i) protección especial; ii) seguridad social no contributiva; iii) desarrollo integral del ciclo de vida; y iv) economía popular y solidaria con empleo digno. El marco institucional, las políticas y estrategias para consolidar este sub sistema aún están en construcción.

¹ El sistema promueve la articulación de las distintas instituciones, políticas, normas, programas y servicios de inclusión y equidad, evitando las acciones e iniciativas atomizadas y desarticuladas, que producen dispersión, ineficiencia y en algunos casos superposición de esfuerzos. Agenda Programática y Política (2009-2013), MIES. 2011.

- 2.2 El objetivo de la Cooperación Técnica (CT) es apoyar la construcción del SNEIS, enfocando en el ámbito de acción del MIES, para que el mismo asegure el piso mínimo de protección social y fomente la movilidad social de la población pobre del país. Los objetivos específicos son: i) apoyar la construcción de un sistema de Seguimiento y Monitoreo de Calidad (SMC) de servicios de inclusión social; ii) generar información cualitativa sobre la movilidad social en territorios seleccionados para apoyar la implementación de la Política de Movilidad Social para la Salida de la Pobreza (PMSSP); iii) apoyar la construcción del piso de protección social, promoviendo la pertinencia de los servicios del MIES y una atención integral y continua para las familias más vulnerables.
- 2.3 **Justificación.** Se ha logrado una importante reducción de la pobreza, la pobreza extrema y la desigualdad en Ecuador, con un evidente mejoramiento en los indicadores sociales². Sin embargo, la pobreza sigue siendo alta y concentrada en grupos específicos vulnerables (especialmente los grupos indígenas, afro y montubio) y en áreas geográficas del país (especialmente rurales)³, revelando la persistencia de brechas dentro del acceso y goce de los derechos garantizados por la Constitución a los grupos poblacionales vulnerables. Esto puede considerarse el reflejo, por una parte, de las disparidades regionales que se han creado históricamente en el país; la existencia de barreras estructurales que dificultan la salida de la pobreza, promoviendo su transmisión intergeneracional; y deficiencias sistémicas en los programas e intervenciones de protección social que han sido fragmentados sin una lógica integral entre sí y sin articulación con los servicios complementarios que prestan los otros ministerios de línea⁴.
- 2.4 **Agenda de Calidad.** Para responder a estos retos, en 2012 el MIES ha avanzado una importante reforma institucional con el objetivo de pasar de un modelo asistencialista a un modelo de protección y aseguramiento social. Se rediseñó el modelo de gestión, se oficializó e inició la implementación de una nueva estructura institucional, y se revisó la carta de servicios del MIES. También, se inició un proceso para fortalecer el ejercicio de rectoría y mejora en la calidad de los servicios del MIES, enfocado en sus áreas de intervención principales: i) atención y cuidados al ciclo de vida y población con discapacidad; ii) aseguramiento; y iii) movilidad social. En este contexto, se creó en 2013 la Dirección de Evaluación de la Calidad de los Servicios para generar insumos técnicos, mecanismos y sistemas que permitan medir, monitorear y evaluar los servicios en las varias dimensiones de la calidad. Se plantea además reforzar la competencia de control del MIES sobre los servicios privados de cuidado y protección especial.
- 2.5 **La Política de Inclusión Social (PINS).** También durante 2012, el MIES formuló la PINS que prioriza el sistema de cuidados del MIES para proteger los derechos básicos de los grupos de atención prioritaria establecidos en Art. 35 de la Constitución, incluyendo los adultos mayores, y la población con discapacidad. Para cumplir con esta política, el

² En el periodo de 2005 a 2010, la pobreza en Ecuador (medida con base en las necesidades básicas insatisfechas) ha bajado del 51,6% al 41,8%, y la pobreza extrema ha bajado del 25,8% al 16,6%. De igual manera, la desigualdad (medida por el coeficiente de Gini de la distribución del ingreso) ha bajado del 0,55 al 0,50. Evolución y Análisis de los Principales Indicadores Sociales. Ministerio de Coordinación del Desarrollo Social. Sistema Integrado de Indicadores Sociales de Ecuador (SIISE), 2010.

³ A pesar de las mejoras a nivel nacional, en 2010 la pobreza sigue siendo alta en las áreas rurales (72,2%), así como entre la población indígena (77,2%) y afro (47,4%). Existe una concentración de pobreza a nivel geográfico.

⁴ Agenda Social: Cerrando Brechas, Construyendo Equidad. Ministerio Coordinador de Desarrollo Social 2011.

MIES definió las modalidades de atención a su población de atención prioritaria (niños y niñas, adolescentes y jóvenes, adultos y adultas mayores, personas con discapacidad) tanto en los servicios de cuidado, como en los de protección especial. Adicionalmente, se avanzó la definición de los estándares de calidad para las modalidades de atención. Estos estándares se aplicarán tanto a los servicios que se prestan de forma directa como a los ejecutados a través de terceros (gobiernos autónomos descentralizados u organizaciones especializadas).

- 2.6 **Política de Movilidad Social para la Salida de la Pobreza (PMSSP).** También en 2012, se formuló la PMSSP, que busca contribuir a la movilidad social ascendente de los hogares receptores del Bono de Desarrollo Humano (BDH)⁵ y la protección contra su movilidad descendente mediante dos líneas de acción: i) la generación de un piso mínimo de protección social; y ii) la promoción de la inclusión económica y generación de oportunidades que aportan a la salida de la pobreza. Para apoyar la formulación de la PMSSP, con el apoyo del Banco Mundial, revisó la modalidad de atención del BDH, y se realizó un análisis de la movilidad social de las familias beneficiarias del BDH, entre 1999 a 2009, utilizando información del Registro Social⁶ y otras bases de datos complementarias. Este análisis ha permitido identificar las familias (y los cantones que concentran familias) cuyo nivel de bienestar ha mejorado, se ha deteriorado, o no ha cambiado. Se requiere complementar este estudio con análisis cualitativos que permitirán explorar los factores que han motivado la movilidad social (o falta de ella) dentro de las familias, entre subgrupos poblaciones, o a nivel territorial para informar el diseño de una modalidad de acompañamiento familiar.
- 2.7 **Modelo de Gestión Territorial con Enfoque Familiar.** Para promover un desarrollo regional más equitativo, el Poder Ejecutivo está implementando un nuevo esquema territorial, reorganizando la división administrativa del país en zonas, distritos y circuitos. Además de reorganizar su oferta de servicios para acoplarse a este esquema, el MIES está construyendo un modelo de gestión con enfoque familiar y territorial para fortalecer el rol de la familia en la protección, cuidado y ejercicio de derechos, y a la vez articular servicios a nivel territorial y promover la continuación y la integralidad de la atención para las familias vulnerables. Por ende, el MIES busca diseñar una estrategia de abordaje familiar que insertará un enfoque familiar y de ciclo de vida en sus diferentes servicios, homologando las metodologías de atención, y articulando las demandas de las familias con la oferta de servicios del SNEIS a nivel territorial.
- 2.8 Para consolidar estas reformas, se requiere generar insumos técnicos que permitirán: i) la definición, implementación y monitoreo de estándares de calidad de los diversos servicios de inclusión social; ii) la identificación de factores que efectivamente promuevan la movilidad social y salida progresiva de pobreza de las familias más pobres; y iii) el diseño de estrategias de abordaje familiar que aseguren una atención

⁵ El BDH es una transferencia condicionada (TC) mensual que reciben los hogares en condiciones de vulnerabilidad para proteger su consumo de corto plazo, invertir en la creación de capacidades y evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza a largo plazo. El BDH se dirige a las familias pobres, pertenecientes a los primeros dos quintiles del Registro Social. Actualmente, el BDH es uno de los programas de TC más grande en la región, con cobertura de más del 95% de la población objetivo.

⁶ El RS es un registro de más de 2,3 millones de familias de diferentes niveles socioeconómicos con información individualizada de alrededor de 9,5 millones de personas (o el 67% de la población Ecuatoriana).

integral y continua con enfoque en su ciclo de vida para la población más vulnerable, y la articulación de sus demandas con los servicios del SNEIS a nivel territorial.

- 2.9 **Estrategia de País (EP).** La CT está alineada con el objetivo estratégico de la EP: “promover las oportunidades para las familias más pobres, mediante un sistema integrado de promoción y protección social.” Las acciones propuestas son de alta prioridad para el Gobierno de Ecuador y son prioridades sectoriales del [GCI-9](#) al alinearse con la [Política social favorable a la igualdad y la productividad](#).

III. DESCRIPCIÓN DE ACTIVIDADES

- 3.1 **Componente 1. Gestión y Calidad de Servicios de Inclusión Social (US\$220.000).** El objetivo del componente es generar insumos técnicos que apoyarán la construcción de un Sistema de Seguimiento y Monitoreo de Calidad (SSMC) de servicios de inclusión social. Específicamente, se financiará asistencia técnica para la revisión y seguimiento de las modalidades de atención priorizadas; se revisarán los parámetros técnicos de cada servicio, definiendo la cadena de valor (los insumos, productos, resultados, y costeo de las diferentes intervenciones y se realizará la documentación y mejoría de los procesos operativos. Este proceso será nutrido por el análisis de las necesidades, expectativas y percepciones de calidad de los clientes internos y externos de los servicios priorizados. También, se financiará el desarrollo de los instrumentos y mecanismos para el seguimiento de la producción y calidad (técnica y percibida) de los servicios y la vigilancia de los estándares de calidad de las modalidades de atención. Los productos esperados incluyen las modalidades de atención y operación de servicios de inclusión social revisadas e instrumentadas; una estrategia de comunicación sobre la reforma de los servicios; y la propuesta de Diseño del SSMCS.
- 3.2 **Componente 2. Aseguramiento y Movilidad Social (US\$220.000).** El objetivo del componente es generar insumos técnicos que apoyen la implementación de la Política de Movilidad Social para la Salida de la Pobreza de las familias beneficiarias del BDH. Se financiará la generación y análisis de información cualitativa sobre la movilidad social de las familias beneficiarias del BDH en territorios seleccionados, para identificar los factores que han incidido en la movilidad social (o falta de ella), diferenciando dichos factores a nivel territorial y entre subgrupos poblacionales. También, se financiará el diseño de una modalidad de acompañamiento familiar de las familias receptoras del BDH, incluyendo la metodología para desarrollar planes de promoción integral para cada etapa de su movilidad social (desde la extrema pobreza hacia la pobreza, y hacia la salida de la pobreza), que se complementará con un plan de acompañamiento familiar. Los productos esperados son un documento de investigación sobre los factores que motivan la movilidad social en territorios seleccionados; y una metodología para el acompañamiento familiar del BDH.
- 3.3 **Componente 3. Gestión Territorial del SNEIS con Enfoque Familiar (US\$105.000).** El objetivo del componente es generar insumos técnicos para apoyar la construcción de un piso de protección social, promoviendo la pertinencia de los servicios del MIES, y una atención integral y continua para las familias más vulnerables. Específicamente, aprovechando el análisis del Componente 2, se financiará el diseño de una estrategia de abordaje que inserta transversalmente un enfoque de familia y de ciclo de vida en los

servicios del MIES. Esta estrategia buscará articular las demandas y necesidades de las familias más vulnerables con la carta de servicios ofrecidos por el MIES y el Estado a nivel territorial, buscando reducir las brechas entre la demanda y oferta de servicios. Los productos esperados son: la Estrategia de Abordaje Familiar, y el diseño de un piloto para su aplicación en territorios seleccionados.

- 3.4 **Administración (US\$55.000).** Se financiará un equipo mínimo, compuesto por un coordinador general y un asistente financiero, para la administración de la CT y la auditoría final del programa.

Cuadro III-1. Matriz de Resultados Indicativa

Objetivo	Actividad	Indicador	Fuente de Verificación
Apoyar la construcción del Sistema Nacional de Equidad e Inclusión Social (SNEIS) con enfoque territorial, para que el mismo asegure el piso mínimo de protección social y fomente la movilidad social de la población pobre del país.			
Componente 1. Gestión y Calidad de Servicios de Inclusión Social			
Generar insumos técnicos que apoyarán la construcción de SSMC de servicios de inclusión social.	Modalidades de atención de servicios de inclusión social, revisados y consolidados.	Documentos de modalidades de atención, y manuales operativos.	Intervención diseñada, costeada, con indicadores y mecanismos de seguimiento documentados. Manuales aprobados.
	Estrategia de comunicación de reforma de servicios, elaborada.	Documento de diseño elaborado.	Estrategia aprobada.
	Sistema de seguimiento, monitoreo de la calidad de servicios, diseñado.	Documento de diseño elaborado.	Sistema con especificaciones técnicas, presupuesto y plan de implementación, diseñado.
Componente 2. Aseguramiento y Movilidad Social			
Generar insumos técnicos que apoyen la implementación de la PMSSP de las familias beneficiarias del BDH.	Caracterización de las familias beneficiarias del BDH, desde el punto de vista cualitativo, que incluye factores de movilidad social, como insumo para la PMSSP y la estrategia de acompañamiento familiar del BDH.	Estudio de movilidad social con metodología e instrumentos elaborados.	Estudio e instrumentos aprobados.
	Modalidad de acompañamiento familiar para las familias beneficiarias del BDH (para la promoción integral de la movilidad y plan de acompañamiento familiar), elaborado.	Modalidad de atención y manual operativo, aprobados.	Intervención diseñada, costeada, con indicadores y mecanismos de seguimiento documentados. Manuales aprobados.
Componente 3. Gestión Territorial del SNEIS con Enfoque Familiar			
Apoyar la construcción del piso de protección social, promoviendo la pertinencia de los servicios del MIES, y una atención integral y continua para las familias más vulnerables.	Estrategia de Abordaje Familiar, incluyendo modelos de referencia y articulación con otros servicios del SNEIS a nivel territorial, diseñada.	Documento de estrategia, perfil de equipo, modelo de referencia, elaborados.	Estrategia aprobada.
	Piloto para la validación de la estrategia en territorios seleccionados, diseñado.	Piloto diseñado.	Diseño piloto, aprobado.

3.5 **Presupuesto.** El monto total es de US\$500.000 (con US\$100.000 de contrapartida local en efectivo y en especies).

Actividad	Descripción	BID	Otros*	Total
Componente 1.				
Gestión y Calidad de Servicios de Inclusión Social	Revisión de modalidades de atención priorizadas con definición y seguimiento de parámetros de calidad; Diseño de estrategia de comunicación de reforma de servicios.	125	20	145
	Diseño de sistema de seguimiento, monitoreo de la calidad de servicios.	75	0	75
	<i>Subtotal:</i>	200	20	220
Componente 2.				
Aseguramiento para la Movilidad Social	Generación y análisis de información cualitativa sobre la movilidad social de diferentes grupos poblacionales y territorios seleccionados, y análisis de motivaciones y necesidades diferenciadas.	150	30	180
	Construcción de modalidad de acompañamiento familiar BDH para la promoción y movilidad social.	40	0	40
	<i>Subtotal:</i>	190	30	220
Componente 3.				
Gestión Territorial del SNEIS con Enfoque Familiar	Diseño de Estrategia de abordaje familiar; Diseño de piloto para su validación.	100	5	105
	<i>Subtotal:</i>	100	5	105
Administración y coordinación				
Administración	Equipo mínimo de gestión.	5	45	50
	Auditoría.	5	0	5
	<i>Subtotal</i>	10	45	55
TOTAL		500	100	600

3.6. **Supervisión de la estrategia.** La supervisión de la CT será a cargo de Lesley O'Connell (SPH/CEC), Jefe de Equipo. El equipo realizará un reporte de monitoreo anual de la CT.

IV. ORGANISMO EJECUTOR Y ESTRUCTURA DE EJECUCIÓN

4.1. La CT será ejecutada en forma centralizada por el MIES el cual tiene como mandato, promover y fomentar activamente la inclusión económica y social de la población vulnerable, asegurando una atención integral a lo largo de su ciclo de vida (niñez, adolescencia, juventud, adultos, y adultos mayores). Las actividades a financiarse se concertarán con las áreas de competencia respectivas dentro del Sistema MIES⁷. Los plazos de ejecución y desembolso del programa serán de 18 y 24 meses, respectivamente,

⁷ Los servicios de inclusión social corresponden al Vice Ministerio de Protección y Ciclo de Vida, e incluyen los servicios de cuidado de los adultos mayores, la población con discapacidad, las Unidades de Apoyo Familiar y servicios de protección especial, entre otros. A este Vice Ministerio también depende la Dirección de la Familia que está desarrollando la estrategia de abordaje familiar. La Dirección de la Evaluación de la Calidad de Servicios depende de la Coordinación General de la Gestión Estratégica que está definiendo el Modelo de Gestión Territorial junto con la Coordinación General de Planificación. El estudio de movilidad social corresponde a la Coordinación General de la Gestión del Conocimiento, conjunto con la Subsecretaría de Promoción y Movilidad Social que depende del Vice Ministerio del Aseguramiento y Movilidad Social, que además está desarrollando el modelo de acompañamiento familiar del BDH, junto con la Dirección de la Familia.

a partir de la entrada en vigencia del Convenio. El MIES presentará informes semestrales de seguimiento de la ejecución dentro de un período de 60 días después del cierre de cada semestre. Dentro de los 90 días después de la fecha del último desembolso, el MIES presentará al Banco los estados financieros relativos a los gastos del programa, preparados de acuerdo a los requerimientos del Banco. Dichos estados financieros deberán ser dictaminados por una firma de auditores independientes aceptables para el Banco.

V. RIESGOS

- 5.1 El MIES está implementado un nuevo modelo de gestión que implicaría cambios institucionales y en los procesos operativos que podría afectar la ejecución del programa. Otro riesgo es que los operadores y los beneficiarios de los programas existentes se resistan a los cambios introducidos en los modelos de atención. Se mitigará este riesgo mediante el financiamiento de asistencia técnica para apoyar la implementación del nuevo modelo de gestión en el MIES, y un proceso de comunicación social sobre la reforma implementada para los beneficiarios de los programas a los operadores de los servicios.

VI. EXCEPCIONES A LA POLÍTICA DEL BANCO

- 6.1 La presente CT no tiene excepciones a la política del Banco.

VII. CLASIFICACIÓN SOCIAL Y AMBIENTAL

- 7.1 Por las características de la CT, se anticipa que ésta no producirá efectos ambientales adversos. La CT generará beneficios para la población más vulnerable del país, por ende tendrá un impacto social positivo. Por lo anterior, se propone la clasificación “C” del proyecto teniendo en cuenta la política de salvaguardias de medio ambiente (OP-703), poblaciones indígenas (OP-765) y de igualdad de género (OP-270) del Banco. Para mayor información ver Filtros ambientales y sociales IDBDOCS [#37490926](#).

ANEXOS REQUERIDOS

Carta de solicitud del Gobierno: IDBDOCS [#37478438](#)

Plan de Adquisiciones: IDBDOCS [#37477346](#)

Términos de Referencias:

TOR 1. IDBDOCS [#37478027](#)

TOR 4. IDBDOCS [#37490011](#)

TOR 2 IDBDOCS [#37478123](#)

TOR 5. IDBDOCS [#37490244](#)

TOR 3 IDBDOCS [#37478252](#)

Anexo Opcional:

Matriz de Resultados: IDBDOCS [#37477459](#)