



Banco Mundial

# ECUADOR

Proyecto de Red de Protección  
Social en Ecuador (P167416)

## Evaluación Social

26 de febrero de 2019

**Documento en construcción**

MINISTERIO DE INCLUSIÓN  
ECONÓMICA Y SOCIAL



EL  
GOBIERNO  
DE TODOS

**MINISTERIO DE INCLUSIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL**

**BANCO MUNDIAL**

**Proyecto Red de Protección Social en Ecuador**

**Evaluación Social**  
**(Documento en construcción)**

**26 de febrero de 2019**

**Quito**

Índice .....	2
I. Introducción .....	4
II. Información sobre el país.....	4
A. Pobreza y Equidad a Nivel Nacional.....	4
B. Desigualdad basada en ubicación geográfica.....	5
C. Desigualdad basada en identidad étnica .....	7
D. Género .....	8
III. El sistema de protección social en Ecuador .....	10
A. Descripción del sistema.....	10
B. Inclusión, consulta, y reclamos en el sistema de protección social.....	16
C. Descripción del Proyecto.....	17
D. Partes interesadas .....	20
E. Potenciales impactos sociales del Proyecto .....	22
I. Plan de Acción .....	23
F. Mitigación de riesgos .....	23
G. Oportunidades para mejorar aún más los impactos sociales para grupos vulnerables .....	25
Lista de Referencias.....	27

BDH	Bono de Desarrollo Humano
CDH	Crédito de Desarrollo Humano
CDI	Centros de Desarrollo Infantil
CNH	Creciendo con Nuestros Hijos
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social
NBI	Necesidades básicas insatisfechas
NEET	Personas que no están en educación, empleo o capacitación
PTUV	Plan Toda Una Vida
RIPS	Registro Interconectado de Programas Sociales
SECAP	Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional

## I. Introducción

Esta evaluación social está escrita para informar el diseño y la futura implementación del Proyecto de Sistemas de Protección Social de Ecuador. El objetivo de desarrollo del proyecto es mejorar la equidad, integración y sostenibilidad de los programas seleccionados de redes de seguridad social de Ecuador para el beneficio de los pobres y vulnerables.

- a) La equidad se refiere a la capacidad de los programas para mejorar la cobertura a los más pobres, minimizando errores de inclusión y exclusión.
- b) La integración se refiere a la capacidad de proporcionar a cada hogar pobre los beneficios en efectivo y los servicios de atención al mismo tiempo.
- c) La sostenibilidad se refiere a la necesidad de crear una estrategia integral de salida e implementación de estrategias de salida del BDH de los beneficiarios de los programas de asistencia social.

Esta evaluación social tiene como propósito el entender los potenciales impactos sociales del Proyecto, y hacer recomendaciones para mejorar los potenciales impactos positivos del proyecto y para evitar los posibles impactos negativos. En primer lugar, esta evaluación describe la situación en Ecuador, con un énfasis en entender los temas sociales más relevantes en el país, el sistema de protección social en Ecuador y como este sistema incluye o excluye a personas vulnerables. Luego, el informe describe el proyecto, identifica los distintos grupos e instituciones que tienen un rol o pueden ser afectadas por el proyecto. El informe describe la vulnerabilidad de distintos beneficiarios del proyecto y los potenciales impactos positivos o negativos en cada grupo de beneficiarios. El informe tiene un enfoque en la identificación de obstáculos a la inclusión de distintos grupos.

Esta evaluación concluye con recomendaciones para el Proyecto y, en particular, para el Plan de Pueblos Indígenas, el Plan de Participación de Actores Interesados y para el monitoreo continuo de los impactos sociales a lo largo del ciclo de vida del proyecto.

## II. Información sobre el país

### A. Pobreza y Equidad a Nivel Nacional

Ecuador ha avanzado mucho hacia la reducción de la pobreza y la desigualdad en los últimos 10 años. Un reporte reciente del INEC muestra que entre 2008 y 2018, la pobreza por ingresos en Ecuador se redujo de 35 a 23,2 por ciento y que la pobreza extrema cayó del 16 por ciento al 8,4 por ciento (INEC, 2018a). El progreso en la reducción de la pobreza ha sido claro, ya que la gravedad de la pobreza también se ha reducido, lo que significa que los pobres están más cerca de superar la pobreza. La pobreza medida por necesidades básicas insatisfechas (NBI) también se redujo del 47% al 33,5% durante el mismo período (INEC, 2018b).

Las mejoras en el bienestar de la población que ocurrieron entre 2008-2018 se debieron principalmente a que la población recibió mayores ingresos laborales y transferencias públicas. De hecho, en el período

del 2007 al 2014, el ingreso laboral contribuyó a una disminución de 10.7 puntos porcentuales en el número de pobres a nivel nacional, y en una reducción de 15.5 y 8.5 puntos porcentuales en pobreza rural y urbana, respectivamente. En las zonas rurales, las transferencias gubernamentales también desempeñaron un papel clave en la reducción de la pobreza, reduciendo en más de 3 puntos porcentuales la pobreza total en estas zonas (Banco Mundial, 2018a).

El acceso a servicios también mejoró de manera significativa en las últimas décadas. El acceso a agua y saneamiento ha mejorado constantemente desde 1990. A diciembre 2016, el acceso a agua potable o a “agua mejorada<sup>1</sup>” alcanzó el 92 por ciento de la población (INEC, 2017). Por ende, el Acceso a mejor saneamiento ha aumentado considerablemente para la mayor parte de la población. El acceso a la educación básica es hoy casi universal, y las tasas netas de matrícula en educación secundaria superior y terciaria aumentaron significativamente.

Algunos de estos resultados ocultan desigualdades. Por ejemplo, solo el 15 por ciento de los estudiantes de los dos quintiles económicos inferiores se matriculan en educación superior en comparación con el 50 por ciento de los que se encuentran en el quintil superior (Banco Mundial, 2016). La tasa de mortalidad infantil (menores de un año) se redujo de 21,8 a 9,3 por 1.000 nacimientos en el periodo 1990 a 2017. La tasa de mortalidad de menores de 5 años disminuyó de 31,1 a 11,9 por 1,000 nacimientos (INEC, 2018c). Sin embargo, en 2014, casi una cuarta parte de los niños menores de cinco años sufrían de desnutrición crónica (Banco Mundial, 2018a).

La disminución de los precios del petróleo en 2014 hizo evidente las vulnerabilidades macroeconómicas del país, que resultaron en una disminución del gasto público, incluido el gasto en asistencia social. La reducción de la pobreza entonces se estancó, al igual que el crecimiento económico. Más ecuatorianos comenzaron a depender de empleos de baja calidad y de transferencias privadas. La contribución de las transferencias públicas a la reducción de la pobreza disminuyó entre 2014 y 2017, y el empleo y las transferencias privadas se convirtieron en los principales impulsores de la reducción de la pobreza para mujeres, jóvenes y adultos mayores (Banco Mundial, 2018a). Las vulnerabilidades macroeconómicas, y la baja en el gasto público, hoy resultan en riesgos sociales, incluyendo potencialmente el aumento de la pobreza e impactos en el acceso a importantes servicios sociales, incluyendo la asistencia social.

#### B. Desigualdad basada en ubicación geográfica

La pobreza, la desigualdad y la exclusión en el Ecuador están estrechamente vinculadas a la geografía y la etnicidad. De hecho, a pesar del progreso reciente, la pobreza y la falta de acceso a servicios de calidad en las áreas rurales y en la Amazonía ecuatoriana siguen siendo más altas que el promedio. Las personas indígenas y las poblaciones Afro-ecuatorianas también son más propensas a ser pobres y tienen menos acceso a los servicios, independientemente del lugar donde viven.

Las brechas entre las áreas urbanas y rurales en Ecuador han disminuido, pero siguen siendo relevantes. De hecho, la pobreza en las áreas rurales disminuyó 15 puntos porcentuales entre 2008 y 2018, mientras

---

<sup>1</sup> Agua libre de agentes bacterianos como el coli.

que la pobreza en las áreas urbanas disminuyó 7 puntos porcentuales. La pobreza extrema se ha reducido tanto en las zonas rurales como en las urbanas, y los pobres extremos constituyen ahora menos del 5 por ciento de la población urbana y una de cada seis personas en las zonas rurales. Sin embargo, la incidencia de la pobreza en zonas rurales es tres veces mayor a la incidencia de la pobreza en áreas urbanas, y la incidencia de la pobreza extrema es cuatro veces mayor en áreas rurales (INEC, 2018a). Las zonas rurales también se han visto más afectadas por la caída de los precios del petróleo. La pobreza en estas áreas aumentó en un 6 por ciento entre 2014 y 2017, mientras que la pobreza urbana continuó cayendo durante este período (Banco Mundial, 2018b).

Al 2014, los habitantes rurales también tienen menos acceso a los servicios que los habitantes urbanos, aunque la diferencia está disminuyendo. El acceso a “agua mejorada” en las áreas rurales aumentó en un 15 por ciento, mientras que el acceso a saneamiento mejorado aumentó en un 44 por ciento. De hecho, es más probable que los habitantes rurales tengan un mejor acceso al saneamiento. Sin embargo, siguen existiendo disparidades en el acceso, ya que el acceso a agua mejorada está disponible para el 94.5 por ciento de los habitantes urbanos en general, y para el 67.7 por ciento de los habitantes rurales. En las zonas urbanas, el acceso a agua y saneamiento mejorados ya era alto a principios de los años noventa (Banco Mundial, 2017).

En el sector de educación, la brecha de acceso entre áreas urbanas y rurales ha disminuido, pero sigue siendo relevante. Entre el 2007 y el 2017, el aumento en el número de años de educación en la población mayor de 30 años en las áreas rurales, alcanzó 1.4 años, aumentando más rápido que el en las áreas urbanas (que percibieron un aumento de 0.6 años). Del mismo modo, las tasas netas de matriculación en la escuela secundaria aumentaron de 27 a 28 puntos porcentuales en las zonas rurales. Este aumento fue mucho menor en zonas urbanas, donde el número de matrículas aumentó en 10 a 15 puntos porcentuales para la educación secundaria inferior y superior (Banco Mundial, 2018b).

A nivel provincial, también hay grandes diferencias en términos de pobreza. A nivel nacional, el 25.8 por ciento de los ecuatorianos son pobres, según los datos de 2014. Sin embargo, Napo, Chimborazo y Morona Santiago tienen tasas de pobreza superiores al 50 por ciento. El 27 por ciento de los cantones de Ecuador tiene una tasa de pobreza superior al 50%, y el 45 por ciento de las parroquias tiene una incidencia de pobreza superior al 50%. Las parroquias con mayores índices de pobreza (57-96 por ciento) se concentran en el noroeste del país (Esmeraldas, Imbabura y Carchi), la zona central (Cotopaxi y Chimborazo) y la Amazonia (Napo, Pastaza y Morona Santiago). La pobreza es también una preocupación en las provincias más grandes. Guayas, Pichincha y Esmeraldas han visto un aumento en la incidencia de desnutrición crónica infantil (DCI) entre 2006 y 2014 (Banco Mundial, 2018c).

Las tasas de desnutrición crónica también muestran variación geográfica. Las provincias de la sierra rural y la Amazonía son las más afectadas por este problema. En Morona Santiago, Chimborazo, Santa Elena, Bolívar y Pastaza, entre el 30 y el 40% de los niños tienen retraso en el crecimiento (Banco Mundial, 2018c).

Ecuador continental se divide a menudo en tres regiones geográficas: la Costa, la Sierra y la Amazonía. Entre estas regiones, las tasas de pobreza son más altas en la Amazonía y en la Sierra rural. Entre 2007 y

2014, la pobreza cayó 9 puntos porcentuales en la Sierra, 15 puntos porcentuales en la costa y 12 puntos porcentuales en la Amazonía. Sin embargo, la pobreza en la Amazonía es casi el doble que en la Sierra y en la costa (Banco Mundial, 2017). La desnutrición crónica también se concentra en la Sierra (35%) y la Amazonia (39,5%) (Banco Mundial, 2017).

### C. Desigualdad basada en identidad étnica

Según la ENEMDU 2018, el 8.08 por ciento de la población de Ecuador, son indígenas, y el 3.04 por ciento son afrodescendientes. Los indígenas ecuatorianos y afrodescendientes son más pobres y tienen menos acceso a los servicios que otros grupos sociales (Banco Mundial, 2018b).

Los niveles de pobreza entre poblaciones indígenas y afroecuatorianas se han reducido substancialmente en las últimas décadas, pero hoy en día todavía hay brechas importantes. Entre los afroecuatorianos, la tasa de pobreza en el 2007 fue de 52 por ciento, y de 26 por ciento en el 2017 (Banco Mundial, 2018d), mostrando que ha habido un progreso importante en la reducción de pobreza para este grupo. La tasa de pobreza entre la población indígena fue de 63% en el 2007 y en el 2017 se la calculó en 54%, mostrando que todavía hay una diferencia importante con el resto de la población (Banco Mundial, 2018b).

Aunque el acceso a servicios para grupos afroecuatorianos e indígenas también ha mejorado, estos grupos todavía no tienen niveles iguales de acceso al resto de la población. La provisión de servicios de agua y saneamiento para las poblaciones afroecuatorianas, por ejemplo, subió en 11.6 puntos porcentuales entre 2007 y 2014, llegando al mismo nivel de acceso que poblaciones indígenas - un 83 por ciento en 2014 (Banco Mundial, 2017). Sin embargo, estos niveles de acceso siguen siendo inferiores al promedio nacional, que es del 90 por ciento (Banco Mundial, 2018b). Los hogares indígenas, a pesar de ser en gran parte rurales, también tienen niveles más bajos de acceso al saneamiento. Esto a pesar del hecho de que los habitantes rurales en general tienen más probabilidades de tener acceso a servicios de saneamiento que los habitantes urbanos (Banco Mundial, 2017).

En términos de educación, entre 2007 y 2017, la tasa neta de matriculación en escuelas secundarias superiores aumentó del 29 al 58 por ciento en la población indígena y del 33 al 61 por ciento en la población afroecuatoriana. Un ciudadano indígena en promedio adquiere 3.7 años menos de educación, es menos probable que obtenga una educación superior y tiene casi cuatro veces la tasa de analfabetismo que el ciudadano promedio. Con un 27,1 por ciento, la tasa de analfabetismo entre la población indígena es cuatro veces mayor que la de los no indígenas, que se encuentra en el 6,1 por ciento. Al mismo tiempo, las tasas de analfabetismo disminuyeron más rápidamente para estos grupos (Banco Mundial, 2018b).

Los ecuatorianos indígenas tienen las tasas más altas de empleo entre todos los grupos étnicos, pero tienen muchas más probabilidades de estar empleados en el sector informal. De hecho, el 81 por ciento de los ecuatorianos indígenas trabajan en empleos informales, aproximadamente 30 puntos más que el promedio nacional. Esto se debe a que este grupo trabaja en gran parte en la agricultura, que emplea a trabajadores informalmente en altos porcentajes (Banco Mundial, 2018b).



Los indígenas y los afroecuatorianos reciben ingresos por hora más bajos que otros grupos, y existe también una brecha salarial grande entre poblaciones indígenas y afroecuatorianas y el resto de la población. Una persona indígena con el mismo nivel de educación que una persona no indígena típicamente gana menos por el mismo tipo de trabajo. En 2012, los trabajadores rurales indígenas ganaban un 11,4 por ciento menos que los trabajadores rurales no indígenas. Además, entre un tercio y la mitad de la brecha entre los mestizos y las minorías étnicas (es decir, indígenas y afrodescendientes) se debe a la falta de acceso de estos últimos a cargos ejecutivos o administrativos (Banco Mundial, 2018b).

Los hogares indígenas son también los más afectados por la desnutrición crónica. Entre los grupos indígenas, la prevalencia de la desnutrición crónica es el doble que en otros grupos sociales. De hecho, los niveles de desnutrición crónica en la población indígena son similares a los del África subsahariana (Banco Mundial, 2018c).

La violencia afecta de manera importante a distintos grupos étnicos, y en especial a la población Afrodescendiente. La violencia intrafamiliar, y en especial la violencia en contra de niños y adolescentes es preocupante. Entre la población Afrodescendiente, el 47% de los padres y otros adultos responsables por cuidar niños los golpean cuando estos no son obedientes.<sup>2</sup> Entre las poblaciones mestizas/blancas e indígenas, hay una tendencia a la baja en este problema (Banco Mundial, 2018b). De manera similar, una encuesta reciente muestra un aumento en la presencia de pandillas en las escuelas de todo el país, del 13 al 21 por ciento durante el período 2010-2015, con el impacto afectando más a niños y adolescentes afrodescendientes (Banco Mundial, 2018b).

Las diferencias geográficas que se mencionan en la sección anterior también afectan de manera diferente a personas indígenas y afroecuatorianas, ya que los distintos grupos viven en distintas áreas geográficas. Las personas indígenas en Ecuador tienen más probabilidades de vivir en áreas rurales, mientras que la mayoría de los afroecuatorianos viven en áreas urbanas. De hecho, el 80 por ciento de los ecuatorianos indígenas viven en áreas rurales, lo que representa el 15 por ciento de la población en esas regiones. Los afroecuatorianos, por otro lado, tienen más probabilidades de vivir en áreas urbanas que el promedio nacional. Mientras que el 63 por ciento de la población total de Ecuador es urbana, aproximadamente tres cuartos de la población afroecuatoriana viven en áreas urbanas (Banco Mundial, 2018b).

#### D. Género<sup>3</sup>

Las diferencias basadas en género son importantes en el Ecuador. Hay importantes diferencias en las tasas de pobreza para hombres y mujeres, y también hay diferencias en el acceso a oportunidades económicas. El acceso a los servicios también es más bajo para las mujeres, que en particular tienen menores niveles de acceso a los servicios de agua y saneamiento. Aparte de esto, la violencia contra las mujeres sigue siendo un problema.

---

<sup>2</sup> Este es un problema en todo el país. En Ecuador, el 38 por ciento de padres y cuidadores golpean a los niños.

<sup>3</sup> Toda esta sección está basada en información en Banco Mundial 2018d

Hay importantes diferencias en acceso a oportunidades económicas entre hombres y mujeres en Ecuador. Las mujeres en Ecuador tienen menos probabilidades de participar en el mercado laboral que los hombres (59 contra 84 por ciento en 2017), y las que están empleadas tienen más probabilidades de tener empleos en el sector informal, o tener empleos que requieren más horas de trabajo o donde no reciben remuneración. En total, entre los trabajadores (hombres), la mitad trabajan en el sector informal, mientras el 62 por ciento de las trabajadoras trabaja en este sector. Además, existe una marcada segregación de género en los sectores de empleo. Las mujeres más comúnmente trabajan en el sector de servicios y su participación es más baja en los sectores de la construcción, la minería y el transporte, que tradicionalmente están dominados por los hombres. Como resultado, las mujeres ganan solo el 87 por ciento de lo que ganan los hombres.

Las mujeres en Ecuador tienden a tener mejores resultados educativos en comparación con los hombres. Por ejemplo, las tasas netas de matriculación son ligeramente más altas para las mujeres en la educación primaria y secundaria, mientras que la diferencia en la educación terciaria es insignificante. Casi todos los ecuatorianos terminan la educación primaria, pero las mujeres tienen más probabilidades de terminar la educación secundaria y postsecundaria. Las brechas de género a favor de los hombres siguen siendo importantes en el sector de la educación entre las poblaciones rurales e indígenas. Además, las mujeres jóvenes están sobre-representadas entre las personas que no están en educación, empleo o capacitación (NEETs). Más del 25 por ciento de las mujeres se encuentran en esta situación, mientras solo el 10 por ciento de los hombres están en esta categoría.

Las tasas de mortalidad materna han disminuido sustancialmente desde 1996. Aun así, las tasas de mortalidad materna siguen siendo altas entre la población indígena. El embarazo adolescente y el matrimonio infantil también son problemas importantes en Ecuador. La tasa de fertilidad de las adolescentes ecuatorianas es de 76 nacimientos por cada 1.000 mujeres de 15 a 19 años, mientras el promedio en la región es de 64 nacimientos por cada 1.000 mujeres de esa edad. Un estudio desarrollado por el Banco Mundial reveló que el embarazo en la adolescencia se relacionaba positivamente con vivir con solo un padre o una madre, tener amigas que también son madres adolescentes y tener una visión estereotipada de los roles de género (Banco Mundial, 2018b). El matrimonio infantil también es común en Ecuador, con el 22 por ciento de las niñas menores de 18 años casadas (o viviendo en una unión) (Banco Mundial, 2018b).

La violencia contra las mujeres es un problema importante en el Ecuador. Un estudio reciente llega a la conclusión que seis de cada diez mujeres en el país han sido víctimas de violencia psicológica, física o sexual (INEC, 2012). El problema es aún más marcado en las poblaciones indígenas, afrodescendientes y rurales. El 59.3 por ciento de las mujeres indígenas y el 55.3 por ciento de las mujeres afrodescendientes reportan algún tipo de violencia por parte de la pareja (Banco Mundial, 2018b). El estar expuesto al abuso en la infancia es un factor importante, aumentando riesgos de ser tanto abusador como víctima. Solo el 20 por ciento de las víctimas de este tipo de violencia busca apoyo institucional y solo la mitad de estas mujeres han iniciado un procedimiento legal (Banco Mundial, 2018b).

### III. El sistema de protección social en Ecuador

#### A. Descripción del sistema

La principal estrategia de asistencia social de Ecuador es el Plan Toda Una Vida (PTUV). El PTUV prioriza un conjunto de beneficios y servicios de protección social que apuntan a atender necesidades específicas dentro del ciclo de vida de una persona y su familia. Cada conjunto de beneficios y servicios se administra como una "misión" – un grupo de actividades implementadas por una o más instituciones gubernamentales. Algunas de las misiones clave son: Misión Ternura (primera infancia), Impulso Joven (para la juventud), Mis Mejores Años (para la vejez), Menos Pobreza Más Desarrollo (pobreza extrema), Casa para Todos (para satisfacer necesidades de vivienda), Las Manuelas y Las Joaquinas (para personas con discapacidad y sus cuidadores), y Plan Mujer (para mujeres). La mayoría de las actividades focalizadas en ayuda a grupos pobres y extremadamente pobres son responsabilidad del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES).

El MIES es responsable de un conjunto de transferencias monetarias dirigidas a diferentes grupos específicos:

- Bono de Desarrollo Humano (BDH): Transferencia monetaria mensual, condicionada al cumplimiento de corresponsabilidades por parte de las familias en: salud, educación, vivienda, erradicación del trabajo infantil y acompañamiento familiar. Los hogares elegibles para recibir el Bono de Desarrollo Humano (BDH) son aquellos que presentan un puntaje igual o menor a 28,20351 puntos según el Índice Registro Social 2014.
- Bono de Desarrollo Humano Variable” (BDH-V): Transferencia monetaria mensual dirigida a los beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano con hijos/as menores de 18 años, que se encuentren en condición de extrema pobreza, y que tengan un puntaje menor o igual a 18 puntos según el Índice de Registro Social 2014<sup>4</sup>.
- Crédito de Desarrollo Humano (CDH): Este programa consiste en un adelanto de transferencias monetarias mensuales para el establecimiento de emprendimientos productivos por parte de usuarios del Bono de Desarrollo Humano (BDH), pensión para adultos mayores, y pensión para personas con discapacidad.

<sup>4</sup> El Bono de Desarrollo Humano mantiene como componente fijo la transferencia de 50 dólares mensuales, e implementa un componente variable, de USD 30 dólares adicionales por cada hijo/a, de hasta 5 años o meses o días, con un máximo de 3 hijos/as; y, de USD 10 dólares adicionales por cada hijo/a, que sea mayor de 5 años o meses o días hasta los 18 años o meses o días, con un máximo de 3 hijos/as. El valor del componente variable se reduce en un 10% por cada hijo/a. Así por el primer hijo/a menor a 5 años o meses o días se recibe USD 30, por el segundo USD 27 y por el tercero USD 24,30. En el caso de hijos/as entre 5 años o meses o días y 18 años o meses o días, los valores son de USD 10, USD 9 y USD 8,10. El valor máximo de la transferencia mensual entre los componentes fijo y variable será de 150 dólares. (Acuerdo Ministerial No. 002, de 28 de diciembre del 2017)

- **Pensión para Adultos Mayores:** Transferencia monetaria mensual de USD 50,00 dirigida a las personas de 65 años en adelante, que no acceden a cobertura de la seguridad social contributiva, con el fin de cubrir carencias económicas y gastos que demandan las vulnerabilidades que se acentúan por la edad. Para la entrega de esta transferencia no existe un puntaje mínimo requerido según el Índice Registro Social.
- **Pensión para personas adultas mayores en extrema pobreza:** Transferencia monetaria de USD 100 mensuales, dirigida a las personas cuya edad sea igual o mayor a los 65 años, que se encuentren en condición de extrema pobreza conforme el Índice Registro Social 2014, que tengan un puntaje menor o igual a 24,08766 y que no estén afiliadas a un sistema de seguridad pública.
- **Pensión para Personas con Discapacidad (PPCD):** Transferencia monetaria mensual dirigida a ciudadanos menores de 65 años de edad, que registran un porcentaje de discapacidad igual o mayor al 40% en la base del Ministerio de Salud Pública y presentar un puntaje igual o menor a 34,67905 puntos del índice Registro Social 2014.
- **Bono Joaquín Gallegos Lara (BJGL):** Transferencia monetaria mensual dirigida a personas con discapacidad severa, menores de 14 años con VIH, y víctimas de enfermedades catastróficas, raras y huérfanas, que hayan obtenido un puntaje menor o igual a 50 puntos en el Índice Registro Social 2014.

El BDH, el CDH y EL Bono Joaquín Gallegos Lara tienen algunas condicionalidades. En particular, el BDH requiere que las familias tomen ciertas medidas para la salud, la educación, la vivienda y la erradicación del trabajo infantil. El CDH requiere asistir a la capacitación de la Fase 1 de las Escuelas de Inclusión Económica cuyo contenido es: Organización de emprendimientos (4 horas); Educación Financiera (5 horas); - Emprendimiento y perfil de emprendimiento (7 horas); Escuela de familia: Mejorando la convivencia en la familia (2 horas); y Nutrición (2 horas).

**Tabla 1 – Programas de transferencia**

<b>Transferencia</b>	<b>Población</b>	<b>Beneficio</b>	<b>Condicionalidad</b>	<b># de usuarios</b>
Bono de Desarrollo Humano (BDH)	Hogares vulnerables.	US\$50/mes	Salud, educación, erradicación de trabajo infantil	280.535
Bono de Desarrollo Humano Variable (BDH-V)	Hogares pobres extremos beneficiarios del BDH con hijos menores de 18 años.	Parte fija de USD 50 Parte variable dependiendo del número de hijos menores	Salud, educación, erradicación de trabajo infantil	106.404

		de 18 años <sup>5</sup>		
CDH	Usuarios del BDH, BDH-V y pensiones no contributivas	Pago anticipado del BDH por hasta 1 año (individual: US\$ 600) o por hasta 2 años (asociativo: USD 1.200)	Asistencia a cursos de educación financiera y servicios de desarrollo empresarial (para el CDH asociativo)	78.633 (enero a diciembre de 2018)
Pensión <i>Adulto Mayor</i>	Personas vulnerables de 65 años en adelante que no acceden a cobertura de la seguridad social contributiva.	USD 50/mes	Ninguna	289,609
Pensión <i>para adultos mayores en extrema pobreza</i>	Personas pobres extremas de 65 años en adelante, que no acceden a cobertura de la seguridad social contributiva.	USD 100/mes	Ninguna	106,155
Pensión para personas con discapacidad	Personas vulnerables menores de 65 años de edad que registran un porcentaje de discapacidad igual o mayor al 40%.	USD 50/mes	Ninguna	113.146
Bono Joaquín Gallegos Lara	Personas vulnerables con discapacidad severa, menores de 14 años, personas con VIH y	USD 240/mes	Ninguna	30.449

<sup>5</sup> El Bono de Desarrollo Humano Variable mantiene como componente fijo la transferencia de 50 dólares mensuales, e implementa un componente variable, de USD 30 adicionales por cada hijo, de hasta 5 años 0 meses 0 días, con un máximo de 3 hijos; y, de USD 10 dólares adicionales por cada hijo, que sea mayor de 5 años 0 meses 0 días hasta los 18 años 0 meses 0 días, con un máximo de 3 hijos. El valor del componente variable se reduce en un 10% por cada hijo. Así por el primer hijo menor a 5 años 0 meses 0 días se recibe USD 30, por el segundo USD 27 y por el tercero USD 24,30. En el caso de hijos entre 5 años 0 meses 0 días y 18 años 0 meses 0 días, los valores son de USD 10, USD 9 y USD 8,10. El valor máximo de la transferencia mensual entre los componentes fijo y variable será de 150 dólares. (Acuerdo Ministerial No. 002, de 28 de diciembre del 2017)

	víctimas de enfermedades catastróficas, raras y huérfanas.			
--	--	--	--	--

Fuente: MIES- Bases del Viceministerio de Inclusión Económica (enero 2019)

Nota: Hogares vulnerables son aquellos que presentan un puntaje igual o menor a 28,20351 puntos según el Índice Registro Social 2014 (IRS2014); Hogares pobres extremos son aquellos que presentan un puntaje menor o igual a 18 puntos según el IRS2014; Personas extremas pobres de 65 años en adelante son aquellas que presentan un puntaje menor o igual a 24,08766 puntos según el IRS2014; Personas vulnerables menores de 65 años de edad son aquellas que presentan un puntaje menor o igual a 34,67905 puntos según el IRS2014; y, Personas vulnerables con discapacidad severa son aquellas que presentan un puntaje menor o igual a 50 puntos según el IRS2014.

Los beneficiarios de las diferentes transferencias también son elegibles para un conjunto de servicios, dependiendo de sus vulnerabilidades y condiciones familiares. Algunos de los servicios se detallan a continuación:

### **Servicio Desarrollo Infantil Integral**

- Centros de Desarrollo Infantil (CDI). Es un servicio de atención diaria a niñas y niños de 1 a 3 años a través del cual se brinda 4 tiempos de alimentación, cuidados en salud, desarrollo de actividades para la libre expresión de emociones, relaciones positivas en espacios de juego en entornos seguros y protectores promoviendo el desarrollo infantil integral. La atención a mujeres gestantes, niñas y niños de hasta 1 año de edad se realiza a través de consejerías grupales. La relación intersectorial constituye una estrategia para asegurar las atenciones integrales.
- Creciendo con Nuestros Hijos (CNH), atención domiciliar a través de consejerías familiares individuales y grupales como estrategia de mediación en la promoción de la atención integral para niñas y niños de 0 a 3 años de edad y mujeres gestantes. La relación intersectorial constituye una estrategia para asegurar las atenciones integrales.
- Círculos de Cuidado, Recreación y Aprendizaje (CCRA): modalidad que se ejecuta mediante círculos en los que participan hasta 6 mujeres gestantes, niñas y niños de 0 a 36 meses que se reúnen en un local de la comunidad o casa familiar para fomentar el intercambio de experiencias, acerca del cuidado diario, la protección y seguridad a través de actividades recreativas y significativas de aprendizaje, consejería individual para madres lactantes de niñas y niños de 0 a 6 meses.
- Misión Ternura: consiste en la movilización nacional por el buen comienzo en la vida de las niñas y niños mediante el cuidado con ternura. La atención se priorizará a la mujer gestante y a la población infantil de 0 a 3 años de edad, en situación de pobreza, pobreza extrema y/o vulnerabilidad, de los sectores concentrado y dispersos. Esta Misión se ejecuta a través de tres modalidades de servicios de desarrollo infantil mencionas anteriormente: CDI, CNH y CCRA.

### **Servicio para la Población Adulta Mayor**

- Modalidad Residencial: Brinda atención gerontológica especializada para las personas adultas mayores desde los 65 años de edad que requieren de protección especial en forma temporal o definitiva, por carecer de un lugar donde residir de forma permanente y que se encuentran en situación de abandono, sin referentes familiares, pobreza y pobreza extrema en condiciones de alto riesgo.
- Modalidad Diurna: Servicio de atención diurna para las personas adultas mayores a partir de los 65 años de edad. La modalidad se enfoca en el mantenimiento de las facultades físicas y mentales del usuario para enfrentar su normal deterioro, participar en tareas propias de su edad, promover la convivencia, participación activa con la ciudadanía, solidaridad y relación en el medio social.
- Modalidad Espacios Activos de Revitalización, Recreación, Socialización y Encuentro: Servicio que ofrece el MIES para las personas adultas mayores de forma gratuita a nivel nacional. Ofrece el desarrollo de actividades de revitalización, recreación, solidaridad, socialización y encuentro entre personas adultas mayores; quienes pueden trasladarse por sus propios medios a lugares públicos cubiertos, así como casas comunitarias, comunales o espacios recreacionales existentes en los centros diurnos-residenciales.
- Modalidad Atención Domiciliaria: Este servicio busca promover el bienestar de las personas adultas mayores de 65 años sin autonomía, que dependen de otras personas para movilizarse y realizar sus actividades básicas e instrumentales de la vida diaria, se trata de generar mecanismos de apoyo y desarrollo de capacidades para familiares y personas a cargo de su cuidado.

Para individuos y grupos que buscan mejorar sus ingresos o encontrar un trabajo, hay varios servicios que se brindan fuera del MIES. Algunos de estos son:

- Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP): proporciona educación y capacitación técnica, así como certificación por competencias.
- Socio-Empleo: esta es una plataforma en línea dirigida por el Ministerio de Trabajo que conecta a los solicitantes de empleo y los empleadores.
- Instituto Ecuatoriano de Economía Popular y Solidaria: esta agencia apoya a empresarios, cooperativas y grupos de la economía popular. La agencia proporciona capacitación y asistencia técnica, así como acceso a mercados e investigación.

Los beneficiarios de las diferentes transferencias son informados de los servicios a su disposición por parte del personal técnico de campo contratado por el MIES y mediante campañas de comunicación. Hay personal responsable del apoyo general y acompañamiento que se comunican con las familias que reciben el BDH y que informan a los beneficiarios sobre posibles servicios. Este personal también coordina con el personal de aquellos que implementan actividades específicas, lo que les permite conocer a estos posibles beneficiarios. Si los beneficiarios están interesados, el personal de campo

responsable de las actividades específicas luego visita a los posibles beneficiarios y los conecta con los servicios.

El sistema es implementado directamente por el MIES o por medio de socios, sean gobiernos descentralizados, organizaciones de la sociedad civil o instituciones religiosas. Dentro del MIES, las diferentes actividades son gestionadas o supervisadas por Subsecretarías. Las Subsecretarías identifican, contratan y capacitan al personal a nivel de cada distrito, y supervisan las actividades de este personal en el campo. El personal de las Subsecretarías tiene experiencia y está capacitado profesionalmente para llevar a cabo actividades en sus respectivos campos. El personal local es contratado en base a una combinación de formación profesional y conocimiento local, y existen programas de desarrollo de capacidades para profesionalizar al personal cuando sea necesario y para proporcionar educación continua de lo contrario.

El Registro Social, la herramienta que se utiliza para identificar a los beneficiarios de las diferentes transferencias y servicios, es administrado por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). El registro, creado en 2009, obtiene su información mediante encuestas a hogares en distritos específicos del país, con distritos seleccionados en función a sus altas tasas de pobreza. Durante estas encuestas, los recolectores de datos llenan los formularios de admisión junto con los miembros de cada hogar. Luego, esta información se utiliza para registrar el hogar en el Registro Social y determinar la elegibilidad del hogar para los beneficios.

Aunque el Registro Social en su inicio fue un mecanismo eficiente y efectivo para determinar los beneficiarios, actualmente enfrenta varios desafíos. El registro se basa actualmente en información desactualizada (actualizada por última vez en 2014), lo que crea problemas con la selección de beneficiarios. Aparte de esto, las actualizaciones al registro se llevan a cabo a través de barridos de encuestas, que no permiten actualizaciones continuas y dinámicas del sistema.

SENPLADES recientemente inició el proceso de actualización del Registro Social, específicamente en el año 2018, aunque la estrategia operativa final aún debe definirse en colaboración del INEC y el MIES. Hasta ahora, SENPLADES está liderando el proceso de recopilación de datos, llevándolo a cabo con tres modalidades diferentes: (i) barridos de encuestas por parte del INEC en tres provincias, afectadas por el último terremoto; (ii) visitas domiciliarias a beneficiarios actuales del programa, por MIES y STPTUV; y (iii) pedido en ubicaciones de programas específicos, por MIES. Si bien SENPLADES coordinó el diseño, la capacitación de los encuestadores y está supervisando el proceso general de recopilación de datos, aún existen desafíos importantes de supervisión y monitoreo para garantizar la calidad de la información recopilada.

Un análisis reciente sobre la precisión de la focalización de varios programas sociales muestra los siguientes datos. Al momento, el 59,6% de los beneficiarios de BDH se encuentran en extrema pobreza, el 100% en el caso de BDH-V y el 99,9% en el caso de la Pensión Mis Mejores Años. En los últimos meses, SENPLADES revisó el índice de clasificación, mejorando significativamente su precisión, y los programas ahora están en el proceso de determinar los umbrales de elegibilidad según este nuevo modelo.



## B. Inclusión, consulta, y reclamos en el sistema de protección social

El sistema de protección social en Ecuador está diseñado para priorizar a las poblaciones en extrema pobreza, sin importar su ubicación o identidad cultural. El sistema también fue diseñado para ayudar a personas pobres, personas vulnerables a salir de la pobreza, y a personas que tienen otras formas de vulnerabilidad a superar estos desafíos.

El mecanismo principal para determinar la inclusión de un individuo u hogar como beneficiario del sistema de protección social es el Registro Social. Sin embargo, el Registro Social al momento tiene errores de exclusión e inclusión, lo que quiere decir que hay un grupo grande de personas en condiciones de extrema pobreza y pobreza que no forman parte del registro, que no tienen actualizadas sus fichas en el registro, no son elegibles para recibir beneficio. Hay muchos potenciales beneficiarios excluidos también porque no se han incluido a nuevos beneficiarios en el sistema desde el 2014. Esto quiere decir sobre todo que hay familias con niños menores a 5 años y adultos mayores a 65 años que no están recibiendo las transferencias a las que tienen derecho según el sistema actual. Es difícil también saber si la forma de recolectar datos para poblar el Registro Social ha resultado en la exclusión de algún grupo poblacional en específico, ya que SENPLADES no analiza los datos para entender si hay exclusión por grupo étnico, género o por ubicación geográfica en la base de datos.

El segundo mecanismo que determina los potenciales usuarios de beneficios del sistema social es el sistema de acompañamiento y apoyo técnico del MIES. El MIES y las organizaciones o entidades territoriales que implementan actividades a nivel de campo emplean a un grupo grande de personal que tiene como responsabilidad principal ayudar a beneficiarios a acceder servicios o a capacitar a beneficiarios. Este personal puede identificar a beneficiarios potenciales de los servicios del MIES, remitiendo la información sobre estos beneficiarios a la oficina o unidad apropiada. En otros casos, los beneficiarios son identificados por los centros de salud y las escuelas, quienes luego refieren a estos individuos u hogares al MIES. Es importante saber, sin embargo, que la mayoría de los usuarios de los servicios acceden a estos servicios independientemente, sabiendo de estos servicios a través de campañas de comunicación. La efectividad de este sistema para identificar e incluir a beneficiarios de servicios no se monitorea, y por lo tanto también es imposible saber si hay grupos sociales que se benefician más o menos de acceso a servicios.

Otro mecanismo importante para la inclusión en las actividades del MIES es el proceso que se utiliza para seleccionar y capacitar al personal de campo. El MIES utiliza un proceso de selección donde se consideran dos factores: la formación profesional y el conocimiento del distrito local. Se prioriza la selección de personas locales, ya que éstas hablan idiomas locales y conocen mejor las realidades de las comunidades. Si es necesario, se contratan a personas locales, aunque no tengan la formación profesional adecuada, pero luego se las incluye en un plan de profesionalización donde reciben cursos virtuales y presenciales. A todo el personal se le incluye en un plan de capacitación continua, donde reciben más capacitación técnica. En los últimos años, se han proporcionado cursos también sobre la violencia familiar, ya que éste es un tema importante en muchos lugares.

Uno de los mecanismos que se recomienda fortalecer es el mecanismo de consulta. Al momento, el MIES no consulta a la población en el diseño de servicios. Esto significa que no podemos estar seguros de que el contenido sea el más apropiado para las distintas comunidades. También significa que puede haber aspectos de las actividades que no sean apropiados para ciertas comunidades con culturas diferentes. Por otra parte, este es un riesgo que es minimizado dado a las raíces profundas de mucho del personal del MIES en las comunidades locales. El personal del MIES adapta algunas de sus actividades basadas en realidades locales. Por ejemplo, el personal del MIES da consejos de nutrición donde se usan solo alimentos disponibles a nivel local y que normalmente se consumen en las comunidades.

Las quejas o reclamos relacionados con la prestación de servicios a los beneficiarios se gestionan a nivel local y centralizado. A nivel local, el personal de campo del MIES y de entidades sociales recibe quejas y comentarios de los beneficiarios durante sus visitas regulares. Además, existen supervisores de campo que monitorean regularmente las actividades del personal de campo y reciben quejas contra el personal de campo. Los reclamos y quejas se sistematizan y atienden a nivel centralizado a través de tres vías: el Sistema de Gestión Documental (Quipux), los balcones de servicios y el centro de servicios vía telefónica (call center).

### C. Descripción del Proyecto

1. El Proyecto busca mejorar la equidad, integración y sostenibilidad de los principales programas seleccionados de la red de protección social. El Proyecto operará a través de dos componentes: **Componente 1: Mejora de la equidad, integración y sostenibilidad de los programas seleccionados de SSN.** Este componente basado en DLI apoyará las mejoras en el proceso de selección de beneficiarios del SSN y la provisión de paquetes integrados. Estos resultados se reflejarán en un conjunto de DLI que financiarán los gastos elegibles en función de sus logros. Los DLI propuestos están relacionados con actividades para: a) fortalecer el Registro Social; b) aumentar el acceso de los hogares extremadamente pobres a un paquete integrado de transferencias monetarias y servicios sociales complementarios; y c) implementar estrategias de salida e implementación de estrategias de salida del BDH de los programas seleccionados para los hogares elegibles que reciben el BDH o el BDH-V. Este componente será implementado por MIES y SENPLADES.

Este componente incluirá tres subcomponentes

**Subcomponente 1.1: mejoras en el Registro Social.** El objetivo de este Subcomponente es mejorar la precisión de los mecanismos<sup>6</sup> de selección de beneficiarios de los programas

---

<sup>6</sup> Solo el 20% de los beneficiarios de BDH provienen de hogares extremadamente pobres, el 58.7% en el caso de BDH-V y el 9.9% en el caso de PMMA.

sociales y fortalecer el marco regulatorio y el proceso de actualización del Registro Social mediante actividades para:

a) Apoyar la actualización efectiva y oportuna del Registro Social para los hogares en los primeros tres quintiles de la distribución del consumo per cápita. El Banco apoyará al GoE en la definición de la estrategia de recolección de datos, incluidos los protocolos, el calendario y los procesos de monitoreo de la calidad de los datos; desarrollar una estrategia de comunicación para la diseminación del Registro Social; mejorar la información y las herramientas tecnológicas<sup>7</sup> existentes, finalizar el proceso de recopilación de datos, incluida la contratación de universidades u otros terceros para realizar las encuestas.<sup>8</sup>

b) Realizar la transición de los programas sociales seleccionados para utilizar el nuevo Índice de Registro Social (ISR2018) y los nuevos umbrales de elegibilidad. Las actualizaciones en el Índice del Registro Social tienen importantes implicaciones operativas para los programas de usuarios en términos de ingreso y salida de beneficiarios, que deben evaluarse e implementarse cuidadosamente. El nuevo enfoque de las actualizaciones a través de intercambios administrativos también tendrá implicaciones en los programas del usuario y sus sistemas de información de gestión. El Banco apoyará al GoE en la actualización del índice de clasificación (si se dispone de una nueva encuesta nacional de hogares); determinar los nuevos límites para la entrada y salida del programa; desarrollar una estrategia de comunicación para evitar tensiones ante los cambios de elegibilidad; y mejorar la interoperabilidad entre los sistemas de los programas de usuario y el Registro Social.

c) Fortalecer el marco regulatorio de la RS. El Proyecto planea apoyar al Gobierno en la revisión del marco legal para el Registro Social, lo cual mejorará los arreglos institucionales y el alcance de la herramienta. Para este proceso, el Banco acompañará y apoyará al GoE en la definición de los arreglos institucionales óptimos y el modelo de gestión dado el contexto sectorial e institucional; preparará la visión a largo plazo del registro; y aumentará la interoperabilidad con otras bases de datos administrativas para permitir la actualización continua de los datos.

2. Los DLI seleccionados para el Subcomponente 1.1 se describen en la tabla 2 a continuación y sus montos se calcularán en función de los costos unitarios de la encuesta sujetos al cumplimiento de la cobertura de 2,4 millones de hogares encuestados.

---

<sup>7</sup> La Herramienta de información incluye herramientas relacionadas con el uso de software para RIPS que deben reforzarse en términos de capacidad de procesamiento, calidad y seguridad de la información. Las herramientas tecnológicas se refieren al mejoramiento de los servidores y hardware para los usuarios de DINARDAP, RIPS y Ministerios.

<sup>8</sup> La decisión para que se lleve a cabo esta opción, queda a confirmación de la evaluación.

3. **Subcomponente 1.2: Mejorar la integración dentro de los programas seleccionado.** El objetivo de este Subcomponente es garantizar el acceso de las familias en extrema pobreza a un ingreso básico y a la participación de servicios sociales relevantes para las necesidades de sus miembros. El Gobierno prevé un paquete que incluya: (i) apoyo a los ingresos, vinculado a las responsabilidades 'leves' que fomentarán el acceso a servicios básicos de salud y educación para familias con niños (a través del programa Bono de Desarrollo Humano Variable) y sin condicionalidades para los adultos mayores (a través del programa Pensión Mis Mejores Años); y (ii) acceso a un paquete de servicios complementarios enfocados en promover el desarrollo de la primera infancia entre los niños de hasta 3 años de edad y el acceso a los servicios de atención para adultos mayores.
  
4. **Subcomponente 1.3: Mejorar la sostenibilidad de los programas seleccionados dentro del SSN.** El objetivo de este Subcomponente es mejorar la sostenibilidad de la red de seguridad social a través de la preparación e implementación de estrategias integrales de salida e implementación de estrategias de salida del BDH . El programa de implementación de estrategias de salida del BDH será para hogares que reciben el BDH o el BDH-V, pero que no son extremadamente pobres, e involucrará vincularlos a programas de inclusión productivos. El programa intentará primero establecer una transferencia monetaria por única vez, a través del Crédito de Desarrollo Humano (CDH), que es un pago por adelantado de BDH o BDH-V. Segundo, se proporcionará un paquete de servicios de inclusión económica a través de SOCIOEMPLEO, un programa de empleo del Ministerio de Trabajo; y, capacitación, a través del Servicio de Formación Profesional del Ecuador (SECAP) y la Secretaría de Capacitación Técnica (SETEC).
  
5. **Componente 2: Asistencia técnica para el desarrollo de capacidades, monitoreo y evaluación.** Para lograr los resultados descritos en el Componente 1, el Proyecto proporcionaría la asistencia técnica necesaria (AT) para mejorar la efectividad de los programas sociales seleccionados y para apoyar las actividades de creación de capacidad institucional necesarias. Las actividades de asistencia técnica se han dividido en cuatro subcomponentes.  
**Subcomponente 2.1: Asistencia técnica para apoyar el mejoramiento de la equidad:** este subcomponente financiará una serie de actividades de asistencia técnica para fortalecer el Subcomponente 1.1, cuyo objetivo es actualizar el Registro Social. Por lo tanto, este Subcomponente financiará actividades enfocadas en dos líneas de acción: i) la actualización de los datos del Registro Social, que incluyen: (a) la verificación de los datos recopilados de procesos masivos, (b) la actualización periódica de algunas variables de la RS y c) la actualización de la composición familiar;<sup>9</sup> y 2) el uso del Registro Social a través de programas sociales, que incluyen actividades que permitirán estandarizar el proceso para transferir información entre la RS y los programas que utilizan la información de la RS, así como para motivar y orientar a las entidades en el Uso del Registro Social para diseñar estrategias y políticas públicas.
6. Los indicadores propuestos del ODP incluyen

---

<sup>9</sup> For example, births, deaths and marriages.

- % de hogares en extrema pobreza<sup>10</sup> identificados a través el nuevo índice de clasificación basado en el RS (Equidad).
  - % de niños menores de 3 años de hogares que reciben BDH-V con el acompañamiento correspondiente y servicios de atención de Desarrollo Infantil Integral.
  - % de adultos mayores que reciben la pensión para personas adultas mayores en extrema pobreza y servicios de atención para adultos mayores en todo el país.
  - % de hogares no pobres que han recibido un paquete de inclusión económica o un monto global para salir de los programas seleccionados de la RSS.
  - % de hogares beneficiarios de BDH y BDH-V no pobres que salen del programa (equidad y sostenibilidad).
7. A menos que se especifique lo contrario en este documento, la clasificación de hogares en extrema pobreza, pobreza moderada, vulnerables y no pobres, se refiere a la clasificación derivada de la aplicación del índice de bienestar más actualizado (2018) a la base de datos del Registro Social actual.

Para mejorar estos servicios y vincularlos más estrechamente a la población que recibe transferencias de efectivo condicionales e incondicionales, el proyecto también tendrá un impacto en los servicios de acompañamiento, el programa de desarrollo de capacidades del personal del MIES y los procesos de consulta y reparación de reclamos.

El resto de esta sección se enfocará en entender los potenciales impactos sociales, positivos y negativos, del proyecto. Sin embargo, para comprender estos impactos, primero es importante aclarar las partes interesadas del proyecto. La siguiente subsección se centra en esto.

#### D. Partes interesadas<sup>11</sup>

Dada la amplia gama de actividades, el proyecto cuenta con un gran número de partes interesadas. Las principales partes interesadas se detallan a continuación:

- Las personas y los hogares que actualmente se consideran pobres y extremadamente pobres y que reciben transferencias o beneficios en efectivo, y quienes seguirán recibiendo tales transferencias y beneficios cuando se actualice el Registro Social.

---

<sup>10</sup> A menos que se especifique lo contrario, la clasificación de los hogares en pobres extremos, pobres y no pobres se refiere a la clasificación derivada de la aplicación del índice de bienestar (IRS2018) a la base de datos del RS.

<sup>11</sup> Stakeholders

- Las personas y hogares que actualmente se consideran pobres y extremadamente pobres y que reciben transferencias o beneficios en efectivo, y que no continuarán recibiendo tales transferencias y beneficios cuando se actualice el Registro Social.
- Individuos y hogares identificados como extremadamente pobres basado en la información y métodos actualizados del Registro Social que comienzan a recibir transferencias y beneficios debido a la actualización del Registro Social.

Dentro de estos grupos, también hay:

- Individuos y hogares que por su condición y características pueden ser elegibles para recibir acceso a distintos servicios sociales o capacitación por parte del personal de campo del MIES.
- Individuos y hogares que por su condición y características no pueden ser elegibles para recibir acceso a distintos servicios sociales o capacitación por parte del personal de campo del MIES.

Cuando ya estén en marcha las reformas que apoya el proyecto, también se van a poder dividir a los beneficiarios del proyecto en 4 grupos, cada uno con distintos impactos sociales.

- **Grupo 1:** Hogares en extrema pobreza con niños y niñas menores a 3 años, quienes reciben los Servicios de desarrollo infantil (CDI, CNH o CCRA), BDH-V y acompañamiento familiar.
- **Grupo 2:** Hogares en extrema pobreza con adultos mayores a los 65 años que reciban servicios gerontológicos del PMMA, y acompañamiento familiar.
- **Grupo 3:** Hogares pobres que reciben un Crédito de Desarrollo Humano y servicios de inclusión económica de acuerdo con el perfil de la familia y la oferta local.
- **Grupo 4:** Hogares no pobres que reciben un Crédito de Desarrollo Humano como parte de una estrategia de salida y servicios de inclusión económica de acuerdo con el perfil de la familia y la oferta local.

Además, cada grupo mencionado anteriormente está formado por hombres, mujeres, niños y niñas, personas indígenas, personas afrodescendientes, personas de áreas urbanas, personas de áreas rurales, personas de todas las regiones del país, personas en condiciones de extrema pobreza, personas en condiciones de pobreza, y grupos que son vulnerables a volverse pobres.

También hay instituciones que tienen intereses relacionados con el proyecto. Éstas incluyen:

- El MIES y su personal, incluido el personal que implementa el proyecto a nivel local y los que crean las políticas del MIES y supervisan las actividades del personal de campo.
- SENPLADES y su personal, incluidos los responsables de recolectar y analizar información, así como la administración de SENPLADES.
- Direcciones distritales, incluidos los responsables de la implementación de actividades a nivel local.
- Coordinadores zonales, principalmente aquellos que supervisan a los gobiernos distritales (y con frecuencia tienen la tarea de resolver problemas difíciles a nivel distrital.)

- Otros socios implementadores, incluyendo universidades, organizaciones de la sociedad civil y organizaciones religiosas.

Dentro de estos grupos de partes interesadas que, por su vulnerabilidad, tienen más riesgo de percibir impactos sociales negativos.

- Las personas y hogares que actualmente se consideran pobres y extremadamente pobres y que reciben transferencias o beneficios en efectivo, y que no continuarán recibiendo dichas transferencias y servicios cuando se actualice el registro social (sea por errores de exclusión o por no tener el puntaje necesario de acuerdo con el nuevo índice de clasificación.)
- Las personas y hogares en condición de pobreza extrema
- Las mujeres
- La población indígena o afrodescendiente
- La población de áreas rurales (especialmente los que viven en áreas remotas)

La intersección de estas categorías eleva el nivel de vulnerabilidad, de modo que, por ejemplo, los niveles más altos de riesgo son para aquellas mujeres indígenas o afrodescendientes que provienen de un área rural remota, están en condiciones de extrema pobreza, pero debido a los nuevos errores de exclusión no continuarán siendo receptoras de transferencias y servicios.

#### E. Potenciales impactos sociales del Proyecto

Es importante recalcar que esta sección no se enfoca en evaluar los impactos sociales del sistema de protección social en Ecuador en su totalidad. Ese análisis forma parte de la sección IIIB. Esta sección se enfoca solamente en los impactos relacionados a las reformas y actividades incentivadas por el Proyecto.

El Proyecto tendrá en gran parte impactos sociales positivos. El Proyecto hará posible que un gran número de personas y hogares en condiciones de pobreza extrema comiencen a recibir transferencias económicas y acceso a servicios. Esto puede también ayudar a que estas personas y hogares escapen de la condición de extrema pobreza.

El proyecto también puede tener impactos sociales positivos al incentivar la inclusión económica. Estos impactos se darán a través del CDH y los servicios que hoy en día se prestan y se prestarán a las personas y hogares que harán una transición programada y saldrán del sistema.

El proyecto también puede tener impactos sociales positivos al comunicar a la población del Ecuador los mejoramientos en la focalización del Registro Social. El tener un sistema de acceso al sistema de protección social que identifica mejor a los más necesitados, se crea una mayor confianza en el gobierno, y se mejora la relación entre ciudadano y Estado.

El proyecto, por sus actividades de asistencia técnica, también puede tener impactos positivos en los mecanismos de consulta, comunicación, inclusión, y reclamos del MIES, a su vez también mejorando la relación entre ciudadano y Estado y fortaleciendo la capacidad de ciudadanos de bajos recursos a acertar sus derechos en relación al Estado.

Al mismo tiempo, el proyecto puede tener algunos riesgos sociales. El riesgo más grande para las personas en condiciones de extrema pobreza que hoy tienen derecho a recibir transferencias y servicios, y que por los nuevos mecanismos de focalización del Registro Social caigan dentro del margen de error (que será del 6 por ciento) y sean excluidas. El número de personas en esta situación se estima ser pequeño pero los impactos en estos individuos y sus hogares pueden ser importante. Otro riesgo importante es que las familias que reciben el BDH-V no reciban los beneficios por incumplimiento de las co-responsabilidades en salud de asistir al número de controles, que ahora con el proyecto serán verificadas.

Otro riesgo importante es para las personas en condiciones de pobreza y vulnerabilidad que dejarían de recibir el BDH. Aunque el plan del proyecto proveería a estas personas acceso al CDH y asistencia para mejorar sus medios de vida, es posible que haya individuos u hogares que caigan en situaciones de riesgo al no tener acceso al BDH. Este riesgo crecería de acuerdo con el número de individuos u hogares que tengan que hacer la transición, ya que la capacidad del MIES para manejar un proceso de este tamaño podría ser limitada.

Hay también otros riesgos relacionados a la transición programada. Un riesgo importante está relacionado a la percepción de la población del país sobre los motivos de la transición y la forma que se escogen a los individuos y hogares que deben hacer la transición. Hay un riesgo que se considere que estas decisiones se toman por razones políticas o que la corrupción influya en estas decisiones.

También podrían existir riesgos relacionados a la exclusión de poblaciones en áreas remotas del país. Esto podría suceder porque el proyecto paga por resultados, y ya que hay menos gente en áreas remotas, se podría tomar la decisión de enfocarse en áreas donde hay una acumulación de pobreza extrema.

## **I. Plan de Acción**

Este Plan de Acción se enfoca en 1) mitigar los tres riesgos principales identificados en la sección IV de esta Evaluación, y 2) maximizar los impactos sociales que puede tener el proyecto, particularmente en los grupos más vulnerables.

### **F. Mitigación de riesgos**

#### Fortalecimiento e inclusión en el sistema de recopilación y análisis de datos para el Registro Social

Una de las formas más adecuadas para minimizar los riesgos relacionados a la exclusión de acceso a transferencias y beneficios es el fortalecimiento de la capacidad de SENPLADES en la recopilación y análisis de datos para el Registro Social. Se puede mejorar la capacidad de varias formas:

- El principal mecanismo de mitigación es una campaña nacional liderado por el MIES que informe individualmente a cada uno de los beneficiarios de los distintos programas sobre las reglas, derechos y obligaciones y mecanismos de reclamo. El resultado de este mecanismo de comunicación es actualizar el convenio firmado entre el ciudadano y el estado- representado



por el MIES- tanto para cumplimiento de responsabilidades del hogar y garantizar el acceso a los servicios y beneficios en este proceso nacional.

- Consultas sobre el proceso de recopilación de datos con el fin de identificar los aspectos del proceso que no son suficientemente claros o que se pueden mejorar desde el punto de vista del ciudadano.
- Análisis del nuevo sistema de focalización para verificar que no resulte en la exclusión de grupos sociales (como parte del análisis se podrían comparar los porcentajes totales de los distintos grupos que están en condiciones de extrema pobreza y asegurar que el Registro Social identifique a estos grupos en proporciones equivalentes).
- Capacitación del personal del Registro Social (y del MIES) que recopila los datos en los hogares para que puedan manejar adecuadamente las diferencias interculturales y explicar procesos a gente de diferentes culturas y con distintas lenguas maternas.
- Recopilar datos en distintos idiomas para asegurar mayor inclusión de la población indígena.
- Crear un mecanismo de reclamos para el Registro Social. Esto haría posible que distintas personas puedan disputar sus propios datos en el registro. El mecanismo de reclamos también podría ser un mecanismo para identificar a personas u hogares en condiciones de extrema pobreza que no constan en el registro, ya que estas personas podrían presentar un reclamo y pedir que se les registre.

#### Actividades que fomentan la transición gradual de beneficiarios actuales del sistema de protección social

Dado que algunos de los riesgos más importantes están relacionados a la transición gradual es importante atender a los detalles de este proceso. Esta evaluación recomienda:

- Incrementar la capacidad de los equipos e instituciones responsables por apoyar a los individuos y hogares que van a salir del sistema. Es importante que todos los individuos y hogares que vayan a salir reciban capacitación del más alto nivel y pertinente al mercado laboral para poder superar condiciones de pobreza y vulnerabilidad. Sería importante monitorear y evaluar los resultados de la capacitación y tener actividades complementarias para individuos u hogares que no pudieron fortalecer su capacidad económica a través del uso del CDH.
- Crear un mecanismo de reclamo donde personas que quieran disputar su salida de los programas puedan hacerlo que incluya: el comunicar claramente la razón por la que esta transición es necesaria, el proceso de selección de los que van a hacer la transición, y los mecanismos de apoyo a estas personas; reclamo donde personas que quieran reclamar su salida de los programas puedan hacerlo.
- Monitorear y evaluar los resultados de la capacitación y ejecutar actividades complementarias para individuos u hogares que no pudieron fortalecer su capacidad económica a través del uso del CDH.
- Mejorar la calidad de las actividades de apoyo a través de un proceso de consulta, en donde los potenciales beneficiarios ayudan a diseñar los procesos de capacitación. Esto haría también que las actividades sean más relevantes a un mayor número de beneficiarios y que se puedan adaptar a distintas prioridades culturales y necesidades locales.

- Las actividades de comunicación son también importantes para mejorar los resultados de la transición gradual, y la perspectiva ciudadana sobre este tema.

#### Mecanismo para prevenir la exclusión de áreas rurales remotas

Para prevenir la exclusión de personas que viven en áreas rurales remotas, el MIES realizará las siguientes acciones:

- Evaluar si los diferentes programas están llegando a personas u hogares en extrema pobreza en áreas rurales remotas. y, si se encuentran deficiencias, diseñar y ejecutar una estrategia para eliminarlas.
- Diseñar sistemas para que técnicos de acompañamiento u otro personal de campo del MIES visiten a poblaciones en áreas rurales remotas) y ayuden a estas personas a hacer sus reclamos o pedidos. Así los reclamos o pedidos de esta población (por ejemplo, pedidos de inclusión en el registro) no requerirían viajes.

#### G. Oportunidades para mejorar aún más los impactos sociales para grupos vulnerables

Las siguientes acciones se incorporarán al proyecto con el fin de aumentar los beneficios a grupos vulnerables:

- Capacitar al personal en el sistema de referencia y contra-referencia hacia servicios especializados del sistema de justicia o salud u otro sector con las capacidades de atender estas vulnerabilidades. El MIES ya proporciona capacitación continua a su personal de campo, e incluye varios temas relevantes, como la violencia de género. Habría una oportunidad también de incluir temas como la violencia escolar (bullying), la prevención del embarazo entre las adolescentes y del matrimonio infantil.
- Fortalecer mecanismos de monitoreo y mecanismos de reclamo a nivel local. Para proteger a estos beneficiarios, sería también importante fortalecer mecanismos de monitoreo y mecanismos de reclamo a nivel local y tener personal supervisor capacitado en resolver problemas de este tipo. Podría ser buena idea también capacitar al personal de territorio en entender los derechos de los beneficiarios y las consecuencias legales para el personal que pueda abusar de los beneficiarios. Un proceso claro para reportar estos problemas a autoridades policiales sería también importante.
- Evaluar los sistemas que se utilizan actualmente para atender quejas y reclamos e implementar acciones para mejorar su efectividad y para facilitar el uso de la información generada por los sistemas para mejorar los impactos del proyecto. El proyecto tendrá impactos en varios de los aspectos más importantes del sistema de protección social, y por esta razón podría también poner énfasis en mejorar los impactos del sistema en las poblaciones más vulnerables. Es más, este es parte del propósito del proyecto. Por esta razón, esta evaluación social recomienda también algunas otras acciones que se podrían incorporar al proyecto y que podrían beneficiar a grupos vulnerables.
- La existencia de un mapa de oferta de servicios de cuidado a niños y adulto mayor actualizado ayudará a responder de manera más ágil y transparente las demandas de cupos en los servicios de cuidado infantil (CNH /CDI y los gerontológicos). Es decir, manejar un sistema de lista de espera de forma

transparente donde los beneficiarios sepan de la prioridad y dónde y cómo se acceden a los servicios que se oferta para los más pobres y vulnerables.

- Incluir procesos de consultas en el diseño de actividades mecanismos de consulta con beneficiarios y potenciales beneficiarios. El proceso de consulta tendría que incluir a distintos grupos sociales, incluyendo grupos indígenas, afroecuatorianos, grupos de mujeres, grupos de beneficiarios rurales, grupos de beneficiarios urbanos, etc. Esto ayudaría a que las actividades sean relevantes y prioritarias para distintos grupos de beneficiarios.

- Garantizar que los pagos del sistema financiero privado y público se hagan de manera completa. Actualmente hay un buen sistema de conciliación, pero un sistema preventivo de capacitación y un monitoreo del sistema de quejas de los programas de transferencias monetarias es importante.

**Tabla. Plan de Acción**

Este Plan de Acción se enfoca en 1) mitigar los tres riesgos principales identificados en la sección IV de esta Evaluación, y 2) maximizar los impactos sociales que puede tener el proyecto, particularmente en los grupos más vulnerables.

<b>Acciones a ejecutar</b>	<b>Entidad/Unidad Responsable</b>	<b>Tiempo para ejecutar (fecha limite)</b>
<b>1. Objetivo: Fortalecimiento e inclusión en el sistema de recopilación y análisis de datos para el Registro Social</b>		
1.1 Implementar una campaña nacional que informe individualmente a cada uno de los beneficiarios de los distintos programas sobre las reglas, derechos y obligaciones y mecanismos de reclamo.	MIES, Especialista Social del Proyecto y responsable del Registro Social, en coordinación con Direcciones de Participación y Comunicación.	Cada trimestre a partir del inicio de la implementación del proyecto.
1.2 Consultar a las partes interesadas sobre el proceso de recopilación de datos con el fin de identificar los aspectos del proceso que no son suficientemente claros o que se pueden mejorar desde el punto de vista del ciudadano.	MIES, Especialista Social del Proyecto y responsable del Registro Social, en coordinación con Direcciones de Participación y Comunicación.	Seis meses a partir del inicio de la implementación del proyecto.
1.3 Analizar el nuevo sistema de focalización para garantizar la inclusión de todos los grupos sociales.	Entidad responsable del Registro Social/(SENPLADES)	Un mes a partir del inicio de la implementación del proyecto.
1.4 Capacitar al personal del Registro Social (de la SENPLADES y del MIES) que recopila los datos en los hogares para que puedan manejar adecuadamente las diferencias inter-culturales y explicar procesos a gente de diferentes culturas y con distintas idiomas maternos.	Coordinadores Zonales y Directores Distritales del MIES y la SENPLADES	Primer trimestre a partir del inicio de la implementación del proyecto.
1.5 Agilizar y armonizar un mecanismo de reclamos que documente el proceso y centralice información, (número de quejas, tipo, estatus de resolución) programas del Registro Social.	MIES, Especialista Social del Proyecto y responsable del Registro Social, en coordinación con Direcciones de Participación y Comunicación.	Durante el primer semestre de la implementación del proyecto.
<b>2. Objetivo: Fomentar la transición gradual de beneficiarios actuales del sistema de protección social</b>		
2.1 Incrementar la capacidad de los equipos e instituciones responsables por apoyar a los individuos y hogares que van a salir del sistema.	MIES, Especialista Social en coordinación con Direcciones de Participación y Comunicación.	Durante toda la implementación del proyecto.
2.2 Monitorear y evaluar los resultados de la	MIES, Especialista Social, en	Durante toda la

capacitación y tener actividades complementarias para individuos u hogares que no pudieron fortalecer su capacidad económica a través del uso del CDH, incluyendo la conclusión de pagos del sistema financiero privado y público.	coordinación con Direcciones de Participación y Comunicación.	implementación del proyecto.
2.3 Crear un mecanismo de reclamo focalizado en personas que quieran objetar su salida de los programas puedan hacerlo.	MIES, Especialista Social en coordinación con Direcciones de Participación y Comunicación.	Primer trimestre a partir del inicio de la implementación del proyecto
<b>3. Objetivo: Prevenir la exclusión de personas en áreas rurales remotas</b>		
3.1 Evaluar si los diferentes programas están llegando a personas u hogares en extrema pobreza en áreas rurales remotas y, si se encuentran deficiencias, diseñar y ejecutar una estrategia para eliminarlas.	MIES, Especialista Social del Proyecto en coordinación con la entidad a cargo del Registro Social y los coordinadores zonales y director distritales.	Cada seis meses a partir del primer semestre de la implementación del proyecto.
3.2 Diseñar sistemas para que técnicos de acompañamiento u otro personal de campo del MIES visiten a poblaciones en áreas rurales remotas y ayuden a estas personas a hacer sus reclamos o pedidos.	MIES, Especialista Social del Proyecto en coordinación con la entidad a cargo del Registro Social y los coordinadores zonales y director distritales.	Primer trimestre a partir del inicio de la implementación del proyecto

## Lista de Referencias

- Banco Mundial. (2016). Proyecto de Reconversión de la Educación Técnica y Superior Pública.
- Banco Mundial. (2017). Pipe(d) Dreams. Water Supply, Sanitation, and Hygiene Progress. Washington, DC: WASH Poverty Diagnostic World Bank.
- Banco Mundial. (2018a). Environmental and Social Review Summary – Concept Stage. Social Protection Systems Project.
- Banco Mundial. (2018b). Ecuador: Systematic Country Diagnostic. Washington DC.
- Banco Mundial. (2018c). Apuntando Alto: Retos de la Lucha Contra la Desnutrición Crónica en Ecuador. Quito, Ecuador.
- Banco Mundial. (2018d). Afrodescendientes en Latinoamérica: Hacia un Marco de Inclusión. Washington DC.
- Banco Mundial (sin fecha). Análisis del Gasto en Asistencia Social en Ecuador: Lecciones y Recomendaciones.
- Banco Mundial (sin fecha). Borrador de la Evaluación Inicial del Proyecto de Sistemas de Protección Social y Anexos.
- Camacho Z., G. (2014) La Violencia De Género Contra Las Mujeres En El Ecuador: Análisis de los resultados de la Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres. Consejo Nacional para la Igualdad de Género: Quito, Ecuador en Banco Mundial (2018d). Ecuador: Systematic Country Diagnostic. Washington, DC.
- INEC. (2012). <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/violencia-de-genero/>
- INEC. (16 de Mayo de 2017). Obtenido de <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/ecuador-pionero-en-medicion-de-ods-de-agua-saneamiento-e-higiene/>
- INEC. (2018a). <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/pobreza-diciembre-2018/>.
- INEC. (2018b). <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/pobreza-por-necesidades-basicas-insatisfechas>
- INEC.(2018c).[http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Poblacion\\_y\\_Demografia/Nacimientos\\_Defunciones/2017/Presentacion\\_Nac\\_y\\_Def\\_2017.pdf](http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Poblacion_y_Demografia/Nacimientos_Defunciones/2017/Presentacion_Nac_y_Def_2017.pdf)
- Velasco Osorio, Sergio (2017). Nota técnica sobre la sostenibilidad de los regímenes de seguridad social administrados por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) - Versión preliminar en proceso de construcción para discusión interna. Organización Internacional del Trabajo (OIT).

<http://www.ccq.ec/wp-content/uploads/2017/09/Informe-OIT-IESS.pdf> en Banco Mundial (2018d). Ecuador: Systematic Country Diagnostic. Washington, DC.

WHO (World Health Organization)-UNICEF JMP (Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation). 2015a. "Estimates on the Use of Water Sources and Sanitation Facilities." Quito, Ecuador en Banco Mundial (2017). Pipe(d) Dreams: Water Supply, Sanitation, and Hygiene Progress and Remaining Challenges in Ecuador. Washington, DC.

Wodon et al. 2017. Ending child marriage: Child Marriage Laws and their Limitations. The World Bank, Save the Children, Children's Investment Fund Foundation, Global Partnership for Education en Banco Mundial (2018d). Ecuador: Systematic Country Diagnostic. Washington, DC.

**Reuniones realizadas con varias unidades en el MIES:**

- Subsecretaría de Desarrollo Infantil
- Subsecretaría de Atención Intergeneracional
- Subsecretaría de Familia
- Subsecretaría de Inclusión Económica y Movilidad Social

**CRÉDITOS:**

Documento en construcción

Elaboración: Mariana Felicio

Revisión MIES: Coordinación General de Investigación y Datos de Inclusión.

Quito, 26 de febrero de 2019