

Cooperación Técnica

I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	ECUADOR
▪ Nombre de la CT:	Apoyo a la Respuesta del Gobierno de Ecuador para Proteger el Gasto Social y la Recuperación del Empleo
▪ Número de CT:	EC-T1464
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Pablo Ibarraran (SCL/SPH) Jefe de Equipo; Veronica Tejerina Camacho (SCL/GDI) Jefe de equipo Alterno; Andrea Saldarriaga Jimenez (SCL/GDI); Julia Johannsen, Marta Rubio Codina, Neili Carolina Bermudez Plaza, y Cristina San Roman Vucetich (SCL/SPH); Juan Carlos Brito Vera (CAN/CEC); y Javier I. Jimenez Mosquera (LEG/SGO)
▪ Taxonomía:	Apoyo Operativo
▪ Operación a la que la CT apoyará:	EC-L1273.
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	31 Mar 2021.
▪ Beneficiario:	Unidad del Registro Social (URS); Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES); Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Programa Estratégico para el Desarrollo Social(SOC)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$325,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	36 meses
▪ Fecha de inicio requerido:	Julio 2021
▪ Tipos de consultores:	Firmas y consultores individuales
▪ Unidad de Preparación:	SCL/SPH-Proteccion Social y Salud
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	SCL/SPH-Proteccion Social y Salud
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	Si
▪ CT incluida en CPD (s/n):	Si
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Inclusión social e igualdad; Igualdad de género

II. Descripción del Préstamo Asociado

2.1 El “Programa de Apoyo a la Protección del Gasto Social y a la Recuperación del Empleo” – (5230/OC-EC), es a la primera de una serie programática en Apoyo a Reformas de Política (PBP), cuyo objetivo es mejorar la calidad de vida de la población, a través de la mejora en la cobertura, focalización y/o calidad de programas sociales prioritarios y de la implementación de medidas para apoyar la recuperación del empleo. Los objetivos específicos son: (i) proteger a las poblaciones vulnerables por los efectos económicos adversos asociados con la pandemia, mediante el apoyo al ingreso de las poblaciones en situación de pobreza o pobreza extrema, la ampliación de cobertura con calidad de los servicios de desarrollo infantil del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) y la implementación de la Estrategia Nacional de Inmunización (ENI); y (ii) promover la recuperación del empleo mediante acciones estratégicas para el cierre de brechas económicas de género y para el impulso del empleo formal vinculado a objetivos ambientales. El monto del financiamiento de esta primera operación de la serie programática fue de US\$200 millones, y se prevé que la segunda operación se concrete en 2022.

2.2 El proyecto permite dar apoyo y seguimiento a las medidas de políticas que contribuirán a una recuperación inclusiva y sostenible, cuya secuencia y complementariedad requieren de un diálogo continuo; además, el instrumento

permitirá, en su caso y dentro de los objetivos del programa, incorporar ajustes en respuesta a cambios en el entorno³. Con esto permite apoyar la estrategia de protección a la población más vulnerable en el contexto del plan económico para enfrentar las consecuencias de la pandemia y el compromiso por apoyar a las poblaciones más vulnerables. En este sentido, el Gobierno ha expresado el interés de contar con asistencia y acompañamiento técnico del Banco para avanzar en los procesos de reformas considerados en la operación.

III. Objetivos y Justificación de la CT

- 3.1 El objetivo de la Cooperación Técnica (CT) es apoyar la ejecución del programa 5230/OC-EC, mediante el trabajo con la Unidad del Registro Social para desarrollar un plan de actualización continua de los datos del Registro social, el apoyo al MIES para avanzar la implementación del PAVS y el apoyo al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para impulsar la IPG, nueva mesa técnica del Gabinete Sectorial Económico y Productivo, y la formulación de su Plan de Acción.
- 3.2 Los efectos económicos de la pandemia están asociados con una caída del ingreso disponible de los hogares de alrededor de 27%, en efecto en el Ecuador la pobreza por ingresos a nivel nacional en el año 2019 fue de 25% mientras que en diciembre de 2020 ascendió al 32,4%¹. Al inicio de la pandemia se proyectaba una caída de entre 4,3% y 14,4% en el empleo formal, y el Fondo Monetario Internacional (FMI) ha señalado que, a diferencia de choques económicos anteriores, la caída en el empleo ha sido más alta que la caída en el Producto Interno Bruto (PIB) y los impactos han sido especialmente pronunciados en el sector informal y en las mujeres. Por ejemplo, entre junio de 2019 y junio de 2020, la tasa de empleo bruto bajó de 63,9% a 52,8%, para recuperarse parcialmente al 61,9% en abril 2021; por su parte, el empleo adecuado pasó de 37,9% a 16,7%, entre junio de 2019 y junio de 2020, para recuperarse al 32,6% en abril de 2021. Una muestra del impacto diferencial por sexo de los impactos económicos causados por la pandemia es que entre diciembre de 2019 y septiembre de 2020 el desempleo aumentó 58% para los hombres y 89% para las mujeres. Así, en abril de 2021, a nivel nacional el 6,8% de las mujeres en la PEA estuvieron en situación de desempleo, mientras que entre los hombres el desempleo fue de 4,7%. Esta diferencia (2 puntos porcentuales) por sexo, fue estadísticamente significativa².
- 3.3 La pandemia evidenció las limitaciones del sistema de protección social ecuatoriano. Dados los altos niveles de informalidad laboral y la ausencia de esquemas contributivos de protección frente a la pérdida de ingresos, el principal esquema de protección económica son las Transferencias Monetarias No Contributivas (TMNC) del MIES³. Entre estos programas se destaca el Bono de Desarrollo Humano (BDH). La elegibilidad de los hogares para el BDH y otros programas operados por el MIES está determinada por la información registrada en la base de datos del Registro Social (RS) y la metodología del Índice del RS (IRS), que es el mecanismo de estimación de las condiciones socioeconómicas de la población para determinar posibles beneficiarios de programas sociales o subsidios estatales. En 2018 se definieron criterios para actualizar la información y metodología del RS, cuya información más reciente había sido levantada en 2013-2014. En ausencia de mecanismos de actualización continua del RS⁴, los datos disponibles no reflejaban los cambios en la situación

¹ Boletín Técnico N° 02-2021-ENEMDU Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU), diciembre 2020, INEC marzo 2021.

² Boletín Técnico N° 06-2021-ENEMDU Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) Mercado Laboral, INEC abril 2021.

³ Ver [Link](#) sobre retos en materia de protección social.

⁴ La actualización de la base de datos debía ser cada cinco años, con mecanismos de actualización continua por parte de las entidades usuarias del RS.

socioeconómica y sociodemográfica de los hogares, generando una focalización deficiente de los programas sociales⁵. Esto ha evidenciado la necesidad de desarrollar una estrategia de actualización del RS que defina que incorpore y defina el rol de los Gobiernos Autónomos Municipales para aumentar la cobertura y actualización de datos del RS, para así contar con IRS vigentes para determinar la elegibilidad a programas sociales regulares o específicos para responder a contingencias específicas.

- 3.4 En marzo de 2020, como respuesta a la pandemia, el MIES suspendió la atención presencial de los servicios Creciendo con Nuestros Hijos (CNH) y Centros de Desarrollo Infantil (CDI). Las educadoras y cuidadoras de los servicios adaptaron la prestación del servicio a una modalidad de atención virtual en respuesta a las restricciones impuestas por la pandemia de forma espontánea, manteniendo, de manera improvisada, la atención remota a más de 200.000 familias usuarias de estos servicios. En este contexto, y dada la importancia de contar con lineamientos para promover la calidad en los contenidos y procesos de los servicios en un contexto remoto, el principal desafío es dar continuidad a los servicios de desarrollo infantil con calidad. Para ello, se desarrolló un protocolo estructurado para dicha atención, que ofrece una metodología de trabajo detallada en función del canal de atención y una propuesta concreta de actividades de juego, contribuirá a homogeneizar la calidad de la atención que reciben las familias. Para garantizar elementos mínimos de calidad y de homogeneidad en la prestación de servicios de desarrollo infantil en todo el territorio, el Banco apoyó al MIES para el desarrollo y aprobación del Protocolo para la Atención Virtual y Semipresencial (PAVS) a ser implementado en cantones bajo semáforo epidemiológico rojo (atención virtual) y amarillo (atención semipresencial) como alternativa a los servicios presenciales de CNH o CDI. Asimismo, el PAVS sirve como estrategia para la ampliación de cobertura de atención a familias previamente desatendidas y que vivan en situación de pobreza, extrema pobreza y/o vulnerabilidad, focalizados a través del Registro Social. El PAVS incluye lineamientos para la implementación de la atención, específicos para cada modalidad, contenidos (actividades y materiales), y orientaciones para la detección y derivación de familias con problemas de salud física o socioemocional.
- 3.5 Previo a la pandemia, existían brechas significativas de género en cuanto a la participación laboral, ingresos y representación en puestos de liderazgo de las mujeres. Por ejemplo, la tasa de participación laboral era 54,8% para las mujeres y 80,6% para los hombres, es decir una brecha de casi 26 puntos porcentuales⁶. Asimismo, existe una brecha salarial por género a favor de los hombres de 15,2%⁷. Estos diferenciales en ingreso están asociados a otras dimensiones de participación laboral. En términos de inequidades ocupacionales, 80,9% de las mujeres se ocupan en sectores de productividad baja frente a un 60,3% de los hombres, y en términos de puestos directivos, las mujeres ocupan sólo un 10% de las posiciones de presidente de una empresa, el 8% el de vicepresidente, y el 24% de gerentes generales⁸. En el

⁵ La actualización del RS para mejorar la focalización de los programas es especialmente necesaria luego de que desastres naturales afectan al país, como el terremoto del 2016, y en crisis sanitarias como la pandemia.

⁶ La tasa de participación femenina (mayores de 15 años) ha mostrado una tendencia creciente en la última década, pasando de 43,3% a 52% entre 2009-2019. No obstante, el nivel de participación es bajo (50%) y, significativamente menor al de los hombres (76%) (Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo - ENEMDU, 2019).

⁷ El diferencial salarial está presente desde el inicio de la vida laboral. Cuando se tiene entre 0 y 5 años de experiencia, la brecha es del 11%; con los años de experiencia crece la brecha llegando a 18% (entre los 6 y los 12 años de experiencia). La diferencia salarial desciende a los 13 y más años de experiencia, todavía a un nivel por arriba de la brecha inicial (13%) (ENEDMU, 2019).

⁸ Fuente: Estudio de mujeres ejecutivas 2020. Deloitte. <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ec/Documents/about-deloitte/Estudio%20Mujeres%202020%20VF.pdf>.

sector público, sólo cerca del 25% de los ministerios y las secretarías de estado están liderados por mujeres⁹. En general, los efectos de la pandemia reforzaron y agravaron estas inequidades, pues el cierre de las escuelas y de otros centros de cuidado decretados para enfrentar la pandemia afectó en particular las mujeres por el aumento de las horas dedicadas al trabajo no remunerado, y los sectores más afectados son aquellos con alta participación laboral femenina¹⁰. Además, las mujeres registraron una mayor tasa de desempleo. Para avanzar en la implementación de políticas para cerrar las brechas de participación laboral de las mujeres, el Banco acompañará al gobierno en la creación de la Iniciativa de Paridad de Género (IPG), que operará como una mesa técnica permanente del Gabinete Sectorial Económico y Productivo. La IPG es una alianza público-privada para diagnosticar las brechas económicas de género (principalmente, en participación laboral, salarios y participación en puestos directivos) y definir e implementar líneas estratégicas para el cierre de dichas brechas. Así, la IPG estará enfocada en generar e implementar acciones con la finalidad de impulsar el empoderamiento económico de las mujeres según lo enmarca la política pública de economía violeta a nivel nacional.

- 3.6 Ecuador ha implementado medidas para compensar los efectos económicos y sociales de la crisis, mismas que están siendo fortalecidas y ampliadas a través de las medidas de política acordadas en la serie programática y reflejadas en el programa 5230/OC-EC. Las medidas apoyan, entre otros aspectos, el fortalecimiento del sistema de protección social mediante la actualización del Registro Social, la continuidad de servicios sociales con calidad en ámbito de desarrollo infantil y la recuperación económica sostenible, por medio del impulso a la participación laboral de las mujeres en condiciones de equidad.
- 3.7 **Alineación estratégica:** Esta CT es consistente con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional (AB-3190-2) y se alinea con los desafíos de desarrollo de Inclusión Social e Igualdad, apoyando medidas de política para contribuir a mantener niveles mínimos de bienestar de las poblaciones más vulnerables y para promover el acceso a mejores oportunidades laborales para las mujeres. También se alinea con el área transversal de Igualdad de Género y Diversidad, al promover la equidad, empoderamiento y participación laboral de las mujeres. La CT está alineado con la Estrategia para una Política Social Favorable a la Igualdad y la Productividad (GN-2588-4), en las áreas de mejorar la equidad y apoyar a las poblaciones vulnerables. Asimismo, es consistente con el Marco Sectorial de Protección Social y Pobreza (GN-2784-7), que subraya la importancia de apoyar a las poblaciones vulnerables en particular frente a choques externos; con el Marco Sectorial de Desarrollo Infantil Temprano (GN-2966-2), que enfatiza la importancia de garantizar la calidad de la prestación de servicios de atención a la primera infancia en su implementación a escala y con una perspectiva de género; con el Marco Sectorial de Trabajo (GN-2741-12) en el acceso al trabajo y mejora de la productividad laboral para mujeres; con el Marco Sectorial de Género y Diversidad (GN-2800-8) al promover la inclusión social y la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y niñas, y con la línea de acción estratégica de la Actualización del Plan de Acción de Género para Operaciones 2020-2021 (GN-2531-19) que promueve el acceso de las mujeres a oportunidades en el mercado laboral mediante la creación de la Iniciativa de Paridad de Género, una alianza público-privada para el cierre de brechas económicas de género según. La operación contribuye al objetivo de mejorar la gestión y calidad de los servicios sociales de la Estrategia del Banco con Ecuador 2018-2021 (GN-2924). Finalmente, está alineado con el Programa Estatístico para el Desarrollo Social

⁹ Basabe-Serrano, Santiago. 2020. "La Sub Representación de Mujeres en Gabinetes Ministeriales: el Caso Ecuatoriano en Perspectiva Comparada, 1979-2015." *Latin American Research Review* 55(1): 31–48.

¹⁰ Busso, Matías; Messina, Julián (2020) [La crisis de la desigualdad: América Latina y el Caribe en la encrucijada](#).

Financiado con Capital Ordinario (GN-2819-1) al mejorar la eficiencia de los servicios sociales y promover la recuperación del empleo.

IV. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- 4.1 **Componente 1. Fortalecimiento del funcionamiento del Registro Social (US\$100.000).** Este componente financiará consultorías para el fortalecimiento del funcionamiento del Registro Social, en particular: (i) plan de actualización continua de la base de datos, incluyendo la ampliación de los elementos de interoperabilidad con otras fuentes de información y alternativas para responsabilidad de personas y hogares para actualizar su información; y (ii) definir los esquemas de relacionamiento entre la URS y los Gobiernos Autónomos Municipales para la recopilación y uso de la información del Registro Social.
- 4.2 **Componente 2. Apoyo a la implementación del Protocolo de Atención Virtual y Semipresencial (US\$40.000).** Este componente financiará consultorías para apoyar actividades relacionadas con la implementación y seguimiento operativo del PAVS. Esto incluye: (i) actividades de capacitación de los equipos territoriales (educadoras y coordinadoras) en sus contenidos y en su implementación efectiva; (ii) el diseño y puesta en funcionamiento de una estrategia de monitoreo permanente que permita el seguimiento operativo de su implementación; (iii) el procesamiento continuo de la información generada tal que esta revierta en la optimización constante del PAVS, y (iv) en función de las necesidades del MIES, se financiará también el desarrollo de contenidos adicionales (fichas de actividades pedagógicas).
- 4.3 **Componente 3. Apoyo para el funcionamiento de la IPG y la formulación del plan de acción correspondiente (US\$165.000).** Se financiarán actividades de apoyo para: (i) la coordinación entre los actores del sector público y privado representados en el Gabinete Sectorial Económico y Productivo a través del financiamiento de una Secretaría Técnica para la IPG de Ecuador; (ii) desarrollar insumos técnicos y talleres que permitan definir el plan de acción de la IPG¹¹; (iii) construir indicadores de seguimiento y esquema de implementación de dicho plan de acción a través del financiamiento de una firma consultora y de la mano de la Secretaría Técnica de la IPG; y (iv) realizar intervenciones piloto derivadas del plan de acción para acelerar el cierre de las brechas económicas de género y responder rápidamente a los desafíos presentados por la pandemia¹². Adicionalmente, dada la coyuntura actual todas las actividades se han planeado con una alternativa virtual.
- 4.4 **Otros. Gestión de proyecto y coordinación institucional (US\$20.000).** Se financiará la contratación de un consultor para que apoye: (i) la coordinación y supervisión de los equipos y las actividades; (ii) articulación del trabajo y diálogo con los equipos; y (iii) asegure un flujo de información y comunicación entre los actores e instituciones involucradas que garantice el buen funcionamiento y el cumplimiento de los objetivos de esta TC.
- 4.5 El costo total de la CT es de US\$325.000 dólares, los cuales serán financiados en su totalidad con recursos del Programa Estratégico para el Desarrollo Social Financiado con Capital Ordinario (SOC). Los recursos financiarán servicios de consultorías

¹¹ De acuerdo a la política GN-2765-1, para un trabajo menor (valor de contrato es US\$100,000 o menos), se puede hacer una contratación directa. La firma consultora se escogerá en coordinación con las autoridades del gobierno.

¹² Entre las acciones piloto que se podrían financiar, están: apoyo a la implementación de una campaña piloto en redes sociales con empujoncitos de las ciencias del comportamiento sobre la importancia de la corresponsabilidad en tiempos del COVID-19; apoyo al diseño e implementación de un piloto para el reskilling y upskilling de las mujeres hacia los nuevos sectores de oportunidad post-COVID-19 incluyendo sectores digitales y empleos verdes.

(consultores individuales y firmas). El periodo de ejecución y desembolso será de 36 meses:

Presupuesto Indicativo (US\$)

Actividad / Componente	BID/Financiamiento por Fondo	Contrapartida Local	Financiamiento Total
Componente 1. Fortalecimiento del funcionamiento del Registro Social	100.000	0	100.000
Componente 2. Apoyo a la implementación del Protocolo de Atención Virtual y Semipresencial.	40.000	0	40.000
Componente 3. Apoyo para el funcionamiento de la IPG y la formulación del plan de acción correspondiente.	165.000	0	165.000
Otros. Gestión del proyecto y coordinación institucional	20.000	0	20.000
TOTAL	325.000	0	325.000

- 4.6 **Supervisión.** La supervisión de esta CT la realizará Pablo Ibararán, Especialista Líder en Protección Social (SCL/SPH) con apoyo de los puntos focales para la ejecución los Especialistas del Sector Social y de Salud en la Representación (SPH/CEC). Respecto al monitoreo y evaluación de esta CT, el equipo técnico del Banco, con insumos del URS, MIES y el MEF producirán un informe anual sobre la ejecución y los resultados de la CT. La supervisión de la CT se realizará a través de reuniones y misiones virtuales, así como comunicaciones electrónicas entre los equipos de la URS, MIES y MEF, la Representación en Ecuador y la Sede en Washington, DC, por lo que no tendrá costo asociado. Se utilizarán los sistemas del Banco para realizar el monitoreo de los indicadores de la matriz de resultados, así como para realizar los reportes requeridos por el Banco.

V. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 5.1 Por solicitud del Gobierno, la Agencia Ejecutora será el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a través de las División de Protección Social y Salud (SCL/SPH), y División de Género y Diversidad (SCL/GDI), en la Representación del Banco en Ecuador. En conformidad a lo establecido en el inciso (d) del Apéndice 10 de las Directrices Operativas para Productos de Cooperación Técnica (GN-2629-1), se justifica que el Banco sea el ejecutor, ya que el desarrollo de los productos del proyecto requiere de una alta complejidad y especialidad técnica, particularmente los de carácter técnico y gestión de procesos y construcción de la IPG. SCL/SPH y SCL/GDI cuentan con especialistas en el área y amplia experiencia en la implementación de procesos similares en la región, lo que facilitará la transferencia de conocimiento y lecciones aprendidas a esta operación, adicionalmente el cumplimiento de los requisitos y procesos internos del ejecutor demorarían la ejecución, poniendo en riesgo el alcance de los objetivos de la CT.
- 5.2 **Adquisiciones.** Las actividades a ejecutar bajo esta TC se han incluido en el Plan de Adquisiciones (Anexo IV) y serán ejecutadas de conformidad con los métodos de adquisiciones establecidos por el Banco, a saber: (a) Contratación de consultores, según lo establecido en las normas AM-650; (b) Contratación de firmas consultoras para servicios de naturaleza intelectual según la GN-2765-4 y sus guías operativas asociadas (OP-1155-4); y (c) Contratación de servicios logísticos y otros servicios distintos a consultoría de acuerdo a la política GN-2303-28. No se anticipa la

adquisición de bienes. Considerando que el Banco ejecuta el proyecto no se han presupuestado recursos para auditoría. La UDR será SCL/SPH.

VI. Riesgos importantes

- 5.3 La complejidad de los procesos técnicos con la URS, pedagógicos con el MIES y de coordinación con la IPG podrían retrasar la ejecución de la operación. El acompañamiento técnico de especialistas de SCL mitigará este riesgo. La situación de incertidumbre producida por la pandemia y por el cambio de gobierno podrían provocar un cambio en las prioridades políticas. Sin embargo, esta CT apoya programas e iniciativas para apoyar el bienestar en la población vulnerable del país y promover la equidad de género, lo que reduce este riesgo por ser temas donde hay amplio consenso la prioridad de estos temas en la agenda pública.

VII. Excepciones a las políticas del Banco

- 7.1 En esta operación no se prevé excepciones a las políticas del Banco

VIII. Salvaguardias Ambientales

- 8.1 Debido a los alcances y las características de la CT, se estima que ésta no generará efectos ambientales y sociales adversos. La TC se clasifica como “C” teniendo en cuenta la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703), la Política sobre Pueblos Indígenas (OP-765) y la Política sobre Igualdad de Género en el Desarrollo (OP- 270) del Banco. Ver filtros ambientales [SPF](#) y [SSF](#).

Anexos Requeridos:

[Solicitud del Cliente - EC-T1464](#)

[Matriz de Resultados - EC-T1464](#)

[Términos de Referencia - EC-T1464](#)

[Plan de Adquisiciones - EC-T1464](#)