

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

ECUADOR

INVERSIÓN EN CALIDAD DE LOS SERVICIOS DE DESARROLLO INFANTIL

(EC-L1235)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Julia Johannsen (SPH/CEC) jefa de equipo; Sofie Olsen (EDU/CEC) jefa alterna de equipo; Maria Caridad Araujo (SCL/SPH); Xiomara Alemán (SPH/CEC); Martha Guerra (SCL/SPH); Ivana Blasco, Rodolfo Scannone y Rafael Contreras (SCL/EDU); Sebastián Martínez (SPD/SDV); Javier Jiménez (LEG/SGO); Gumersindo Velázquez (FMP/CEC); Juan Carlos Dugand (FMP/CEC); y Juan Carlos Brito (CAN/CEC).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El presente documento no ha sido aprobado por el Directorio. Si el Directorio lo aprueba con modificaciones, se pondrá a disposición del público una versión revisada que sustituirá y reemplazará la versión original.

ÍNDICE

RESUMEN DEL PROYECTO.....	1
I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS.....	2
A. Antecedentes, Problemática y Justificación.....	2
B. Objetivos, Componentes y Costo	11
C. Indicadores Claves de Resultados	13
II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS	14
A. Instrumentos de Financiamiento	14
B. Riesgos Ambientales y Sociales.....	15
C. Riesgos Fiduciarios	15
D. Otros Riesgos y Temas del Proyecto	15
III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN.....	16
A. Resumen de los Arreglos de Implementación	16
B. Resumen de los Arreglos para el Monitoreo de Resultados	18

ANEXOS	
Anexo I	Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) - Resumen
Anexo II	Matriz de Resultados
Anexo III	Acuerdos y Requisitos Fiduciarios

ENLACES ELECTRÓNICOS	
REQUERIDOS (EER)	
1.	Plan de Ejecución Plurianual (PEP)
2.	Plan de Monitoreo y Evaluación
3.	Plan de Adquisiciones
OPCIONALES (EEO)	
1.	Análisis Económico del Proyecto
2.	Reglamento Operativo (ROP)
3.	Filtro de Política de Salvaguarda (SPF) y Formulario de Evaluación de Salvaguardia para la Clasificación de Proyectos (SSF)

ABREVIATURAS	
ALC	América Latina y el Caribe
CDI	Centros de Desarrollo Infantil (ex CIBV)
CDN	Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño
CIBV	Centros Infantiles del Buen Vivir
CLASS	<i>Classroom Assessment Scoring System</i>
CNH	Creciendo con Nuestros Hijos
CNII	Consejo Nacional de Igualdad Intergeneracional
CONA	Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia
CT	Cooperación Técnica
ECV	Encuesta Nacional de Calidad de Vida
ENSANUT	Encuesta Nacional de Salud y Nutrición
EOD	Entidad Operativa Desconcentrada
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
ITERS-R	<i>Infant/Toddler Environment Rating Scale - Revised</i>
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social
MINEDUC	Ministerio de Educación
OE	Organismo Ejecutor
PAC	Plan de Adquisiciones y Contrataciones
PACI	Plataforma de Análisis de Capacidad Institucional
PEP	Plan de Ejecución Plurianual
POA	Plan Operativo Anual
ROP	Reglamento Operativo del Proyecto
TIRS	Tasa Interna de Retorno Social
TVIP	Test de Vocabulario en Imágenes <i>Peabody</i>
VAN	Valor Actual Neto

RESUMEN DEL PROYECTO
ECUADOR
INVERSIÓN EN CALIDAD DE LOS SERVICIOS DE DESARROLLO INFANTIL
(EC-L1235)

Términos y Condiciones Financieras				
Prestatario: República del Ecuador			Facilidad de Financiamiento Flexible^(a)	
			Plazo de amortización:	25 años
Organismo Ejecutor: Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES)			Periodo de desembolso:	5 años
			Periodo de gracia:	7,5 años ^(b)
Fuente	Monto (US\$)	%	Tasa de interés:	Basada en LIBOR
BID (Capital Ordinario):	50.000.000	87	Comisión de crédito:	^(c)
Local:	7.521.720	13	Comisión de inspección y vigilancia:	^(c)
Total:	57.521.720	100	Vida Promedio Ponderada (VPP):	15,07 años
			Moneda de aprobación:	Dólares de los Estados Unidos de América
Esquema del Proyecto				
Objetivo del proyecto: El proyecto tiene como objetivo mejorar la calidad de los servicios públicos de desarrollo infantil y su gestión, los mismos que son prestados en diferentes modalidades de atención, incluyendo los Centros de Desarrollo Infantil (CDI) y Creciendo con Nuestros Hijos (CNH).				
Condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso del financiamiento. Será condición contractual especial previa al primer desembolso del financiamiento que se haya presentado evidencia de que ha sido aprobado el Reglamento Operativo del Programa (ROP) con la previa no objeción del Banco (¶3.4).				
Excepciones a las políticas del Banco. Ninguna.				
Alineación Estratégica				
Desafíos^(d):	SI <input checked="" type="checkbox"/>	PI <input type="checkbox"/>	EI <input type="checkbox"/>	
Temas Transversales^(e):	GD <input checked="" type="checkbox"/>	CC <input type="checkbox"/>	IC <input type="checkbox"/>	

- ^(a) Bajo los términos de la Facilidad de Financiamiento Flexible (documento FN-655-1) el Prestatario tiene la opción de solicitar modificaciones en el cronograma de amortización, así como conversiones de moneda y de tasa de interés. En la consideración de dichas solicitudes, el Banco tomará en cuenta aspectos operacionales y de manejo de riesgos.
- ^(b) Bajo las opciones de reembolso flexible de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FFF), cambios en el periodo de gracia son posibles siempre que la Vida Promedio Ponderada (VPP) Original del préstamo y la última fecha de pago, documentadas en el contrato de préstamo, no sean excedidas.
- ^(c) La comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de los cargos financieros del Banco, de conformidad con las políticas correspondientes.
- ^(d) SI (Inclusión Social e Igualdad); PI (Productividad e Innovación); y EI (Integración Económica).
- ^(e) GD (Igualdad de Género y Diversidad); CC (Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental); y IC (Capacidad Institucional y Estado de Derecho).

I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS

A. Antecedentes, Problemática y Justificación

- 1.1 Desde la aprobación de un Plan Nacional de Acción a Favor de la Infancia en 1991 y del primer [Código de la Niñez y Adolescencia](#) en 2003, Ecuador inició un conjunto de reformas normativas e institucionales para promover el desarrollo de la población de 0 a 3 años mediante modalidades de atención no escolarizadas y la oferta de un continuum de servicios educativos hasta la transición a la educación básica regular¹.
- 1.2 **Importancia de la oferta pública.** Como consecuencia de la implementación de estrategias y programas nacionales, la cobertura general de servicios de desarrollo infantil aumentó significativamente. En los centros infantiles públicos y privados del país, la cobertura entre los niños de 1-3 años aumentó de 11,8% a 28,4% entre 2006 y 2014 (Encuesta Nacional de Calidad de Vida, ECV). Entre la población indígena, el aumento de cobertura en este periodo fue particularmente marcado, de 0% a 34,5% (Tabla 1).

Tabla 1: Asistencia bruta a centros infantiles (públicos y privados), según gradientes demográficos (2006 y 2014)

Asistencia a centros (edad 1-3)	ECV 2006	ECV 2014
Nacional	11,8%	28,4%
Área		
Urbano	11,8%	26,8%
Rural	11,7%	31,9%
Auto identificación étnica		
Indígena	0,0%	34,5%
No indígena	11,8%	30,5%

Fuente: Elaboración propia con datos de la ECV 2006 y 2014. INEC (Johannsen et al., 2017)².

- 1.3 La mayoría de estos niños son atendidos en centros que operan con recursos públicos. La oferta pública actualmente se concentra en dos tipos de servicios: (i) los Centros de Desarrollo Infantil (CDI)³, donde se atiende a niños durante la jornada diaria completa; y (ii) los servicios del Programa Creciendo con Nuestros Hijos (CNH) que trabaja con la familia para mejorar sus prácticas de crianza y estimulación, mediante visitas domiciliarias y sesiones grupales.
- 1.4 En 2014, a nivel nacional, 92% de los niños que asistieron a centros infantiles fueron atendidos por la oferta pública (Tabla 2). En 2016, los 2.132 CDI públicos atendían a 92.185 niños y las 3.550 unidades de atención de CNH a 207.582 niños en todo el país⁴.

¹ A los menores de tres años, corresponde el currículo de la Educación Inicial I en forma no escolarizada que ofrece el MIES en las atenciones de centros infantiles y servicios en comunidad. A partir de los tres años, el sistema educativo ecuatoriano considera la asistencia a la Educación Inicial II en forma escolarizada, ofrecida por el Ministerio de Educación. Esta división etaria por tipo de servicio y ofercedor podría cambiar a futuro, permitiendo que niñas de 3 a 5 años asistan a los servicios no escolarizados, como ocurre en otros países.

² Johannsen, Ponce y Araujo (2017): El desarrollo infantil temprano en Ecuador - Un análisis de los avances y retos de la política pública de desarrollo infantil temprano en la última década hasta hoy. Nota sectorial BID.

³ Anteriormente, los CDI se conocían como "Centros Infantiles del Buen Vivir (CIBV)".

⁴ Datos administrativos MIES (2016), citados en Johannsen et al. (2017).

Tabla 2: Asistencia a centros infantiles públicos, según gradientes demográficos (2006 y 2014)

Asistencia a centros públicos (edad 1-3)	ECV 2006	ECV 2014
Nacional	87,7%	91,7%
Área		
Urbano	81,3%	87,6%
Rural	98,1%	99,2%
Auto identificación étnica		
Indígena	0%	97,7%
No indígena	87,7%	91,0%

Fuente: Elaboración propia con datos de la ECV 2006 y 2014. INEC (Johannsen et al., 2017).

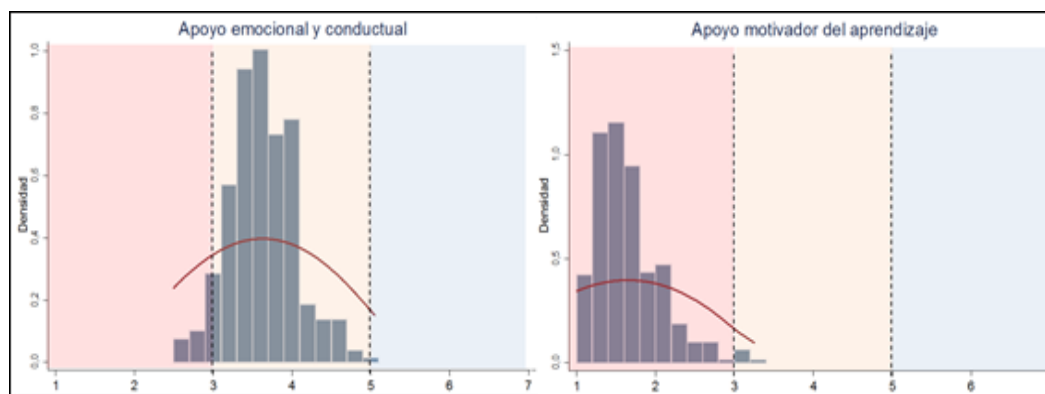
- 1.5 **Posibles impactos de servicios de desarrollo infantil y sus determinantes.**
Considerando el aumento significativo de cobertura durante la última década y la importancia relativa de los servicios públicos, la calidad de estos servicios cobra importancia para garantizar un impacto positivo en el desarrollo infantil y, por ende, un uso costo-eficiente de los recursos públicos.
- 1.6 La evidencia sobre estos impactos es amplia, pero varía según la calidad de los programas. En los Estados Unidos, programas piloto de cuidado infantil de alta calidad implementados en pequeña escala y focalizados en niños muy vulnerables han demostrado impactos de largo plazo en la salud, la educación y el empleo ([Heckman et al., 2010](#); [F. Campbell et al., 2008](#); [F. Campbell et al., 2014](#)). Existe evidencia de servicios en países desarrollados implementados a gran escala (donde es más difícil sostener altos niveles de calidad), que demuestra impactos negativos, especialmente sobre el desarrollo socioemocional ([Baker, Gruber y Milligan, 2008](#), [Baker, Gruber y Milligan, 2015](#); [Datta Gupta y Simonsen, 2010](#); [Herbst y Tekin, 2010](#); [Herbst y Tekin, 2010](#)). Por lo tanto, la asistencia a un centro infantil es recomendable únicamente cuando la calidad del cuidado es igual o mejor que la que recibiría el niño en el hogar (§1.9).
- 1.7 La evidencia en América Latina y el Caribe (ALC) es consistente con lo que se ha encontrado a nivel internacional. Esto incluye resultados mixtos sobre los impactos en el desarrollo infantil de programas implementados a escala y también sobre el estado de salud y nutrición de los niños ([Berlinski y Schady, 2015](#); [Leroy, Gadsden y Guijarro, 2012](#); [Noboa-Hidalgo y Urzúa, 2012](#); [Rosero y Oosterbeek, 2011](#)). Estudios en la región, incluyendo Ecuador, demuestran que el aumento de la oferta de servicios de cuidado infantil se traduce en una mayor participación laboral femenina ([Mateo Díaz y Rodríguez Chamussy, 2013](#); [Ángeles et al., 2011](#); [Calderon, 2014](#); [Paes de Barros et al., 2011](#); [Rosero y Oosterbeek, 2011](#)).
- 1.8 Los impactos variados de estos servicios se relacionan con dos factores determinantes principales: calidad y focalización. Asimismo, la calidad de procesos o la frecuencia y calidad de las interacciones adulto-niño es particularmente relevante. Además, es más factible lograr una alta calidad de los servicios en programas a pequeña escala, manteniendo un modelo pedagógico y curricular bien diseñado. Importan también las características de la población atendida, que es resultado de la focalización de un programa.

- 1.9 **La calidad de los servicios en ALC.** En los países con estudios relevantes se observan niveles de calidad en el rango más bajo de las pruebas aplicadas ([Berlinski y Schady, 2015](#)). En Perú, el cuidado a cargo de personal con más años de experiencia y mayor frecuencia y calidad de las interacciones adulto-niño se traducen en mejores resultados de desarrollo infantil. El efecto de las interacciones de calidad sobre el desarrollo es pronunciado entre los niños más desventajados en su desarrollo ([Araujo, Dormal y Schady, 2017](#)).
- 1.10 En la calidad de servicios, se distingue entre dos dimensiones: calidad estructural y de procesos. La primera refiere al estado del equipamiento, las características de los educadores y cuidadores; y las características del grupo de niños (tamaño, edad, ratio cuidadores-niños, etc.). La dimensión de procesos se refiere a la implementación del currículo y ala frecuencia, tipos y calidad de las interacciones adulto-niños y adulto-padres ([Berlinski y Schady, 2015](#)).
- 1.11 En la región existe evidencia alentadora sobre iniciativas orientadas a la mejora de la calidad. En Colombia, mediante la capacitación y certificación profesional del personal, se logró mejorar la calidad de los servicios de cuidado en la modalidad comunitaria en aspectos estructurales del cuidado familiar y los protocolos usados por los cuidadores en la atención ([Bernal, 2015](#)). Se ha documentado que la inversión exclusiva en las dimensiones estructurales de infraestructura y equipamiento, sin atención a la calidad de las interacciones adulto-niño y al modelo pedagógico, no se traduce en resultados sobre el desarrollo infantil ([Bernal y Fernández, 2013](#); [Bernal et al., 2015](#)).
- 1.12 **La calidad de los servicios en Ecuador.** El BID realizó una evaluación de la calidad de una muestra de 404 CDI, con datos recogidos en 2012 ([Araujo et al., 2015](#)). En esta evaluación se administraron varios instrumentos de medición de calidad y su conclusión es que son pocos los centros de calidad aceptable. Por ejemplo, en el instrumento CLASS⁵, los indicadores en la dimensión “apoyo motivador del aprendizaje” oscilan entre 1,4 y 2,2 puntos sobre 7, con un puntaje promedio de 1,5, calificado como “calidad baja”.⁶ En la dimensión “apoyo emocional y conductual”, el puntaje promedio de los indicadores correspondientes de 3,6 resulta un poco mejor, considerado como “calidad media” (Gráfico 1).

⁵ Detalles sobre el instrumento *Classroom Assessment Scoring System* (CLASS) y la versión aplicada en Ecuador se encuentran en [Lopez-Boo et al \(2015\)](#).

⁶ En comparación, los centros infantiles públicos en Perú también se califican en la categoría de “calidad baja”, con un puntaje promedio de 1,8 en esta dimensión de calidad de procesos.

Gráfico 1: Resultados de calidad de procesos de centros infantiles en Ecuador, medidos a través del instrumento CLASS Párvulos (2012)



Fuente: Araujo et al. (2015).

- 1.13 Un mecanismo que contribuye a mejorar la calidad del servicio en estas dimensiones es la construcción de competencias en los educadores, que asegure interacciones de calidad con los niños y sus familias. Se puede operativizar mediante esquemas de capacitación previa y continua, acompañamiento de los educadores, incentivos salariales y laborales, desarrollo de un currículo que facilite la planificación de las actividades y mejora de los materiales pedagógicos, de juego y libros de imágenes.
- 1.14 Otro hallazgo del estudio mencionado es que el incumplimiento de ciertos parámetros de calidad estructural es bastante común en los CDI. Ergo, debe fortalecerse el cumplimiento de estándares estructurales como el tamaño de sala, coeficientes de atención (niños por educador), y la agrupación de niños por edad o nivel de desarrollo. Datos recientes del MIES (2018) y visitas al terreno confirmaron este diagnóstico resaltaron problemas de uso inadecuado del espacio físico.
- 1.15 **Focalización de los servicios públicos en Ecuador.** Los niños que experimentan ambientes menos estimulantes en casa, prácticas de disciplina violentas e interacciones de menor calidad tienen el mayor potencial de beneficiarse con servicios de cuidado de mejor calidad que la de sus hogares (¶1.6 y ¶1.9). En consecuencia, los servicios de cuidado infantil tienen mayor impacto cuando están focalizados hacia niños pobres y vulnerables. Hay un amplio espacio de mejora en la focalización de los servicios sociales hacia los más pobres. Según el Sistema Integrado de Información del Ministerio de Inclusión Económica y Social (SIIMIES) de 2018, el 40% de los usuarios de CDI y CNH o sus representantes no fueron sometidos al levantamiento de la ficha del registro de usuarios de programas sociales (Registro Social, RS). Del 60% de los registrados, solo la mitad es pobre o extremadamente pobre, de acuerdo con el índice de focalización del RS⁷. Es decir, cerca del 70% de los usuarios de CDI y CNH o no son pobres o no cuentan con una ficha en el RS.

⁷ Este índice es una herramienta de predicción de pobreza monetaria mediante variables *proxies* (*proxy means test*) y sufre de imprecisiones (errores de inclusión y exclusión) en la clasificación de pobres y no pobres, comparado con una medición detallada de la pobreza monetaria con base en los módulos de ingreso o gasto de la ECV.

- 1.16 Según la ECV 2014, más del 93% de los niños de quintiles socioeconómicos 3 y 4 que asisten a centros infantiles son atendidos por servicios públicos, no privados. En el quintil más rico es el 50% (Tabla 3). Entonces, aunque la totalidad de los niños más pobres (quintiles 1 y 2) que usan estos servicios son atendidos en CDI públicos, estos centros atienden a muchos niños de los quintiles más ricos, limitando el acceso de un mayor número de niños pobres. En los quintiles 1 y 2, más de dos tercios aun no asisten a ningún centro infantil (Johannsen et al., 2017).

Tabla 3: Asistencia a centros infantiles públicos, según quintil de consumo (2006 y 2014)

Asistencia a centros públicos (edad 1-3)	ECV 2006	ECV 2014
Nacional	87,7%	91,7%
Quintil de consumo		
Q1	100,0%	100,0%
Q2	100,0%	100,0%
Q3	98,6%	97,9%
Q4	88,1%	93,5%
Q5	28,9%	49,7%

Fuente: Elaboración propia con datos de la ECV 2006 y 2014. INEC (Johannsen et al., 2017).

- 1.17 El hecho que la mayoría de las deprivaciones en dimensiones sociales como educación, salud o desarrollo infantil están estadísticamente correlacionadas con el estado socioeconómico del hogar, y particularmente con su nivel de ingresos o gastos ([Haughton y Khandker, 2009](#); [Schady et al., 2015](#)), justifica el uso de instrumentos de focalización por pobreza monetaria en muchos tipos de programas sociales, incluyendo CDI y CNH, junto con criterios adicionales de elegibilidad (como edad, sexo u hogar monoparental). Entre las alternativas tradicionales para focalizar hogares basado en su ingreso (o gasto) ([Coady et al., 2004](#)), Ecuador ha usado dos: (i) la aproximación o predicción del ingreso mediante un cuestionario corto o “ficha” (*proxy means test*); y (ii) la medición detallada a través de módulos extensos de cuestionarios sobre ingresos o gastos, similares a los que se usan en las encuestas nacionales (*sophisticated means test*), la cual en Ecuador se ha aplicado a una submuestra del RS.
- 1.18 Mientras el segundo método tiene un alto costo de levantamiento de datos por el tiempo de encuesta de varias horas por hogar, el primero sufre de imprecisiones en la focalización en forma de errores de inclusión de no pobres y/o exclusión de pobres en muchos países. En el caso del *proxy means test* ecuatoriano, su aplicación en el programa de transferencias monetarias Bono de Desarrollo Humano (BDH), por ejemplo, en años recientes⁸ ha resultado en una cobertura del 64% de pobres (moderados y extremos), lo cual supera el valor promedio alcanzados de 16 países de LAC de 43% ([Robles et al., 2015](#), Tabla 2) y justifica su uso ante la ausencia de alternativas mejores, siempre y cuando se revise el

⁸ Datos del 2013. En 2014, Ecuador realizó una reducción drástica de la población usuaria del BDH con base en un puntaje más bajo o estricto de pobreza del RS que resultó en coberturas menos favorables de pobres (extremos) por el BDH que en parte se deben a la imprecisión de *proxy means test* particularmente en los extremos de la distribución de ingresos.

cálculo del índice con base en la nueva ficha del RS y el punto de corte del puntaje para definir la elegibilidad a programas⁹.

- 1.19 Actualmente, el Gobierno de Ecuador impulsa el levantamiento de la ficha actualizada del RS mediante barridos censales en áreas geográficas seleccionadas y por parte de los servicios sociales, como los del MIES, que la levantarán entre sus usuarios. Los servicios de desarrollo infantil aún no se focalizan por pobreza o algún otro criterio, pero mediante el levantamiento de la ficha del RS en sus servicios de desarrollo infantil, el MIES contará con las características socioeconómicas de sus usuarios actuales y prevé la aplicación efectiva de criterios de priorización en los CDI y CNH, lo cual a mediano plazo resultará en la admisión de nuevos usuarios a estos servicios públicos gratuitos solamente cuando sean pobres y/o vulnerables.
- 1.20 **Otros aspectos de la calidad de la gestión de los servicios.** Datos recientes del MIES (2018) y visitas al terreno indicaron espacios de mejora en la planificación, gestión y asignación de recursos públicos destinados al desarrollo infantil, más allá de su focalización hacia los pobres. En cuanto al sistema operativo de gestión de los servicios, solo 6% de los CDI públicos son manejados directamente por el MIES, mientras 94% son centros “de convenio” que se gestionan por terceros (ONG o municipios) (Tabla 4).

Tabla 4: Tipos de centros infantiles públicos (2006 y 2014)

Tipo de centro infantil publico	# de centros	% de centros
De convenio	2010	94,3
De gestión directa del MIES (“emblemáticos”)	69	3,2
De gestión directa del MIES (otros)	53	2,5
Total	2132	100

Fuente: Elaboración propia con datos administrativos del MIES de 2016.

- 1.21 Los centros de convenio reciben asignaciones financieras del MIES para pagar los sueldos del coordinador y los educadores, la alimentación de los niños y los costos (parciales) de mantenimiento y servicios básicos, entre otros. Estas asignaciones se realizan con base en presupuestos históricos, y no según proyecciones de la demanda elegible, ni por resultados. Los criterios vigentes para la selección de entidades proveedoras no permiten priorizar aquellos proveedores que cumplan con criterios de calidad en la gestión y provisión de los servicios. El actual mecanismo de gestión y monitoreo de los servicios no está digitalizado al nivel de los proveedores de servicios por falta de equipamiento tecnológico y capacidad institucional al nivel local, por lo cual no está interoperando con el sistema informático del ministerio SIIMIES y no permiten analizar si la cobertura reportada por una ONG o municipio corresponde a la cobertura lograda. Tampoco permite el seguimiento nominal a cada niño y su familia con sus características socioeconómicas y uso de servicios públicos, que dificulta gestionar de manera efectiva una oferta de servicios sociales integrales para hogares pobres. Este sistema de gestión añade ineficiencias en la sintonización de la capacidad de oferta con la demanda potencial entre la población más pobre.

⁹ Estas tareas fueron apoyas por asistencia técnica *in-house* del BID durante 2017.

- 1.22 La falta de datos que sustenten la calidad de la gestión de los servicios de desarrollo infantil relacionada al monitoreo de proveedores externos (“cooperantes”) y rendición de cuentas de asignación presupuestaria hacia ellos aplica a muchos países. La literatura sobre servicios de desarrollo infantil al nivel internacional y regional ha crecido mucho, pero se ha enfocado en el crecimiento y desarrollo de los niños y su medición, la calidad de los servicios en varios otros aspectos de la gestión (como la calidad y cantidad de recursos humanos o la calidad de los contenidos pedagógicos) y la evaluación de impactos de programas o intervenciones específicos. Los pocos estudios que se concentran en analizar de manera aislada la efectividad de aspectos específicos financieros, institucionales u operativos de gestión son de carácter cualitativo. Por ejemplo, con base en un análisis sistémico cualitativo en cinco países latinoamericanos¹⁰, [Kagan et al. \(2016\)](#) analizan diferentes aspectos de la gestión de servicios de desarrollo infantil, incluyendo los sistemas de información y rendición de cuentas de servicios (públicos y privados). El estudio concluye que estos sistemas son de existencia, calidad y uso muy variados en la región, y que no necesariamente son usados para monitorear la implementación y evaluar el desempeño de programas. Las razones incluyen problemas en la periodicidad de actualización de datos, agregación por grupos de edad inadecuados, capacidad institucional limitada, equipamiento tecnológico o conectividad insuficientes y/o falta de interoperabilidad entre diferentes sistemas informáticos y bases de datos para el seguimiento nominal de niños entre subsectores y programas sociales, como fue identificado para Ecuador.
- 1.23 **La situación normativa e institucional para la protección de derechos de la niñez en Ecuador.** A pesar de los avances normativos e institucionales logrados desde la aprobación del primer Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia (CONA) en 2003, el marco normativo-legal de protección de la niñez y su implementación institucional y operativa aun presentan brechas importantes. En el ámbito normativo, el gobierno y la sociedad civil plantean una reforma integral del CONA que salvaguarde el código del 2003 y promueva una adecuación normativa de la Constitución de 2008, normativas internacionales como la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (CDN) y la [Ley de Erradicación y Prevención de Violencia contra las Mujeres \(No. 175\)](#) aprobada en febrero 2018. Para ello, se prevé un diagnóstico de la situación actual del código, pues ha sufrido reformas parciales, y posteriormente realizar la presentación, mediante un proceso participativo, de un proyecto de reforma integral del código que responda a las normativas. Además, Ecuador se propone elaborar un Plan Nacional Decenal de Acción para la Niñez y Adolescencia 2020-2030, financiado y alineado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, alineado con la CDN, del cual es signatario.
- 1.24 En el ámbito institucional, se buscará fortalecer la protección de la niñez y de la adolescencia en el marco de la nueva institucionalidad social establecida en el país (por ejemplo, mediante la Ley No. 175) que se orienta a la construcción del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral, a través del desarrollo y fortalecimiento de procesos y acciones articuladas, orientados a asegurar a los niños, niñas y adolescentes (NNA) el ejercicio de sus derechos de acuerdo a lo establecido en el Art. 341 de la Constitución, mismo que comprende el montaje

¹⁰ Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, Trinidad y Tobago.

de sistemas locales especializados para este grupo de edad. Esta institucionalidad de protección al nivel local incluye principalmente el funcionamiento de Juntas Cantonales de Protección de Derechos (JCPD), la creación de redes articuladoras entre servicios de atención y activación de mecanismos de vigilancia y control social mediante la JCPD. Las juntas tienen entre sus funciones importantes las de conocer los casos de violencia u otras violaciones de derechos de NNA en su jurisdicción cantonal, disponer las medidas administrativas de protección correspondientes para proteger el derecho amenazado o restituir el derecho violado, vigilar la ejecución de sus medidas, interponer las acciones necesarias ante los órganos judiciales competentes en los casos de incumplimiento de sus decisiones, y denunciar ante las autoridades competentes infracciones administrativas o penales contra NNA (Art. 206). La evidencia existente de otros países muestra que un sistema de denuncias obligatorias y efectivas de violencia, como el previsto en el caso ecuatoriano mediante las JCPD y los sistemas de salud o educación, aumenta significativamente el porcentaje de casos de violencia sexual contra NNA que son denunciados ante las autoridades respectivas y, en consecuencia, el porcentaje de niños y niñas abusados sexualmente que se logran identificar y atender ([Mathews, 2014](#)).

- 1.25 En Ecuador, de cada 10 víctimas de violación, 6 corresponden a NNA. Se estima que la gran mayoría de los casos no se denuncian. Por ejemplo, solo el 10,8% de todas las mujeres víctimas de violencia sexual logran efectuar la denuncia ([Gomez de la Torre et al, 2015](#)) y “el 40% de niñas y adolescentes abusadas no dieron a conocer el hecho a ninguna persona; esto debido a que al 28% de las que avisaron no les creyeron, y al 16,3% les pidieron que no digan nada de lo sucedido. El resultado es que solo una tercera parte del total de NNA abusadas fueron atendidas o recibieron alguna respuesta” (Camacho y Mendoza, 2014), citado en [Gomez de la Torre et al, 2015](#), p. 12). Asimismo, según un estudio sobre el funcionamiento de los consejos y juntas cantonales (CNII/MIES, 2018, no publicado), de los casos de violencia contra NNA conocidos por las JCPD a nivel nacional, solo 68% cuenta con las medidas de protección emitidas según el CONA vigente. El CONA 2003 ya preveía la creación municipal obligatoria de JCPD. Tras 15 años de la aprobación del CONA de 2003, una investigación del Consejo Nacional de Igualdad Intergeneracional de 2018 muestra que existen 44 municipios que no han creado al menos una JCPD y muchos otros que constituyeron formalmente las JCPD pero que no aplican el marco normativo de protección de derechos o no cuentan con las competencias correspondientes de conocimiento o las herramientas necesarias. Por ejemplo, las JCPD generalmente carecen de equipamiento tecnológico y de un sistema informatizado de monitoreo y rendición de cuentas de los casos atendidos.
- 1.26 **Complementariedad con las políticas de educación inicial del Ministerio de Educación.** Las transiciones - del hogar al centro de atención, al prescolar, a la escuela - coherentes y bien articuladas constituyen un elemento esencial de la calidad de la atención a la primera infancia. Esta operación busca asegurar la calidad en la etapa inicial de estas transiciones del hogar al centro de atención. En la etapa posterior por parte del sector educación en Ecuador, el Banco está apoyando el Programa de Acompañamiento Pedagógico en Territorio (PAPT) con financiamiento del préstamo EC-L1155 (3726/OC-EC). El PAPT consiste en una actuación organizada y emplazada en el territorio del circuito educativo, orientada a mejorar las capacidades de los docentes en el aula, como resultado de un proceso de mentoría en las escuelas. La estrategia central del PAPT consiste en

un sistema de mentoría para apoyar a los docentes del primer a cuarto año de educación general básica, junto a otros procesos que contribuyen a sostener una mejora general en la oferta de los servicios educativos. Cada mentor con formación especializada acompaña a 20 docentes en el proceso de enseñanza, con apoyo pedagógico, retroalimentación y demostraciones de métodos y prácticas en el aula.

- 1.27 **Lecciones aprendidas de los programas de desarrollo infantil temprano apoyados por el Banco.** En los últimos veinte años, el Banco ha aprobado más de 150 operaciones de crédito y cooperaciones técnicas por más de US\$1.700 millones para apoyar iniciativas a favor del desarrollo infantil en la región. A través de este trabajo se han identificado importantes lecciones sobre cómo llevar a escala con calidad los servicios de promoción del desarrollo infantil, destacando: (i) la expansión de la cobertura de los servicios de desarrollo infantil sin calidad puede tener efectos perjudiciales sobre el desarrollo y bienestar infantil; (ii) la mejora continua de la calidad requiere de herramientas de gestión y de capacidades gerenciales que es necesario desarrollar en los equipos técnicos; (iii) tradicionalmente los programas de desarrollo infantil en la región no han aprovechado los sistemas de focalización existentes para garantizar la atención prioritaria a las familias en pobreza extrema; (iv) en entornos de trabajo en los cuales la atención a los niños y las familias descansa en personal comunitario y no especializado en desarrollo infantil, es esencial contar con currículos estructurados y guías de actividades que den una pauta técnica para orientar el trabajo; (v) para entregar este tipo de servicios con calidad, es necesario invertir en la formación inicial y el acompañamiento continuo del personal a todos los niveles (comunitario, de supervisión, técnico y administrativo); y (vi) para que los programas puedan aprovechar el retorno de estas inversiones en su personal, éstos deben ofrecer condiciones laborales competitivas y oportunidades de crecimiento profesional para quienes trabajan en los servicios de desarrollo infantil. En lo operativo, el diseño de esta operación incorpora las lecciones aprendidas del préstamo EC-L1107 (2787/OC-EC) acerca de un esquema de ejecución simple, con una sola entidad ejecutora, y procesos más ágiles y desconcentrados de ejecución administrativa-financiera al interior del MIES. 2787/OC-EC fue ejecutada por cinco entidades diferentes y sufrió de un estado de sub-ejecución persistente, el cual llevó a la cancelación del 92% de los recursos externos sin lograr los resultados esperados. Además, el diseño del proyecto será técnicamente enriquecido por la competencia del MIES en métodos de mejora continua de calidad de servicios, generada por EC-T1369 (ATN/OC-16373-EC) durante 2018.
- 1.28 **Alineación estratégica.** El programa es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2010-2020 (AB-3008) y se alinea estratégicamente con el desafío de desarrollo de inclusión social e igualdad, por medio del indicador de impacto “Puntaje Test de Vocabulario en Imágenes *Peabody* (TVIP) para niños de 36 - 42 meses de edad usuarios de servicios CDI y CNH” que corresponde a la dimensión de lenguaje del desarrollo y representa la meta del programa de mejorar el nivel de desarrollo infantil temprano de los niños ecuatorianos. El programa también se alinea con el área transversal de igualdad de género y diversidad, dado que los servicios públicos de desarrollo infantil también son usados por poblaciones indígenas y niñas, por lo cual en la evaluación de impactos se desagregará el indicador mencionado de impacto por categorías de género y diversidad, considerando que el trabajo de revisión curricular y

fortalecimiento de competencias del personal educativo bajo Componente 1 prevé incluir la perspectiva de género y diversidad étnica y de discapacidades. Adicionalmente, el programa se alinea al Marco de Resultados Corporativos (CRF) 2016-2019 (GN-2727-6) mediante el indicador auxiliar del CRF de Resultado de Desarrollo de los Países “Niños recibiendo servicios de desarrollo infantil temprano focalizados en los pobres” que en contenidos corresponde a los indicadores de resultados del Componente 2 del programa “Porcentaje de hogares usuarios (niños o representantes legales) de servicios CDI (o CNH, respectivamente) por debajo del umbral de pobreza del Registro Social”. Asimismo, se alinea con la Estrategia de País del Grupo BID con Ecuador 2018-2021 (GN-2924) que identifica como objetivo estratégico mejorar la gestión y calidad de los servicios sociales, y está incluida en el Programa Operativo 2018 (GN-2915). Esta operación también es consistente con el Marco Sectorial de Pobreza y Protección Social (GN-2784-7), el cual enfatiza la necesidad de llevar a escala con calidad los servicios de desarrollo infantil, con el Marco Sectorial de Educación y Desarrollo Infantil Temprano (GN-2708-3) en las primeras cuatro de las cinco dimensiones del éxito que se establecen para programas educativos. Asimismo, dado el enfoque en los sectores más vulnerables de la población, la operación se alinea con la Estrategia para una Política Social Favorable a la Igualdad y la Productividad (GN-2588-4). Por su lado, la inversión en los servicios de desarrollo infantil es respaldada por las prioridades estratégicas del país y del Banco. El [Plan Nacional de Desarrollo \(PND\) 2017-2021 “Toda una Vida”](#) contiene entre sus metas para 2021 el aumento de cobertura de programas de primera infancia.

B. Objetivos, Componentes y Costo

- 1.29 El proyecto tiene como objetivo mejorar la calidad de los servicios públicos de desarrollo infantil y su gestión, los mismos que son prestados en diferentes modalidades de atención, incluyendo los CDI y CNH. Los principales beneficiarios del Componente 1 serán los 299.460 niños¹¹ de 0 a 3 años¹² de diferentes géneros y etnias y sus familias que usan alguno de los servicios públicos de desarrollo infantil prestados en 2.100 CDI y por las unidades de CNH al nivel nacional, además de los 9.000 educadores CDI, 3400 educadores CNH y coordinadores que trabajan en estos servicios. Del Componente 2 además se beneficiarán las organizaciones cooperantes del MIES (municipios y ONG proveedores de servicios) que gestionan CDI “de convenio”, y el ministerio. Del Componente 3 se beneficiarán las autoridades que toman decisiones a favor de la niñez con base en normativas y datos sobre la situación de la niñez, organizaciones públicas y de la sociedad civil que trabajan para la niñez y la protección de sus derechos, el MIES y otras entidades del Estado que buscan aumentar la costo-efectividad del gasto social en servicios públicos para la infancia.
- 1.30 **Componente 1. Calidad de los servicios de desarrollo infantil (US\$38.905.216).** El componente tiene como objetivo mejorar la calidad estructural y de procesos (¶1.10) de los servicios de desarrollo infantil. Se propone financiar las siguientes actividades: (i) la adquisición de material pedagógico y de juego para los CDI y CNH que en su conjunto representan el 42% de los recursos

¹¹ El proyecto buscará incidir en que a futuro los niños usuarios serán focalizados por pobreza mediante el índice del RS, en lugar de criterios cualitativos y subjetivos de vulnerabilidad aplicados actualmente.

¹² Si el gobierno amplía el rango etario elegible para asistir a los servicios de desarrollo infantil del MIES, la edad de los beneficiarios se modificará respectivamente.

del componente; (ii) la elaboración e implementación de contenidos nuevos o actualizados en forma de guías prácticas de actividades para los CDI y CNH; (iii) la elaboración e implementación de currículos y esquemas de capacitación para el desarrollo de competencias de educadores y coordinadores de CDI y CNH; (iv) el diseño e implementación operativa de servicios profesionales de acompañamiento y mejora continua con mentores que visitan y acompañan a los educadores en la aplicación de las guías y políticas de gestión, lo cual en su conjunto representan el 44% de los recursos del componente; y (v) el diseño de un mecanismo de monitoreo para los proveedores públicos y privados de servicios de desarrollo infantil.

- 1.31 En la elaboración de guías de actividades para la atención a niños en CDI y CNH y de la capacitación respectiva de personal, se prestará especial atención a las oportunidades de incluir aspectos de género y diversidad en los contenidos. Por ejemplo, se promoverán actividades de juego que no fortalezcan estereotipos de género. También se identificarán libros infantiles con imágenes y mensajes que empoderen a niños y niñas por igual en una diversidad de áreas. Los libros y láminas de imágenes ofrecen una oportunidad única para promover la inclusión de niños y personas de diferentes etnias, así como el respeto y la empatía hacia niños y adultos con discapacidad. Estos temas también se trabajarán de forma explícita en la capacitación y acompañamiento al personal.
- 1.32 **Componente 2. Calidad de la gestión de los servicios de desarrollo infantil (US\$8.192.886).** El componente tiene como objetivo fortalecer la calidad de la gestión de los servicios de desarrollo infantil. Dicho fortalecimiento estará dirigido a mejorar los criterios, el proceso y el monitoreo de la asignación de recursos del MIES a las unidades de atención, a través de las siguientes actividades a financiar: (i) diseño técnico y operativo de mecanismos de priorización de usuarios de CDI y CNH por pobreza y vulnerabilidad y para la asignación de cupos y búsqueda activa de usuarios priorizados, incluyendo un protocolo de flujos operativos como guía para el personal de CDI y CNH; (ii) la adquisición de computadoras, impresoras y tabletas para el levantamiento de la ficha del RS y otros datos del MIES por personal operativo de los CDI y CNH; (iii) diseño técnico y operativo de un nuevo modelo de cooperación entre MIES y los proveedores de servicios que regule la selección, transferencia financiera, supervisión y evaluación del MIES con los proveedores externos (“cooperantes”); (iv) desarrollo de un sistema informatizado de rendición de cuentas sobre gastos y coberturas de los proveedores de CDI y CNH, incluyendo la adquisición de equipamiento informático y capacitación de usuarios, con el fin de monitorear la asignación presupuestaria; y (v) desarrollo de un tablero de control de indicadores del SIIMIES¹³ al nivel municipal que permita el seguimiento nominal de cada niño. Las actividades (iv) y (v) representan un primer paso en la digitalización del monitoreo de indicadores de la niñez y la gestión de los servicios públicos de desarrollo infantil al nivel territorial.
- 1.33 **Componente 3. Marco normativo e institucional para la niñez (US\$8.117.290).** El componente sigue el objetivo de fortalecer el marco normativo e institucional de protección de la niñez en el nivel central y local. Por un lado, se propone financiar iniciativas legales que incluyen: (i) un proyecto de reforma integral del CONA que integre un capítulo específico de primera infancia; y (ii) la elaboración de un Plan

¹³ [Sistema Integrado de Información del MIES.](#)

Decenal de Acción para la Niñez y Adolescencia, que implica trabajo técnico y legal de diseño y formación y un proceso de validación participativa mediante talleres y eventos al nivel nacional. Y, de otro lado, se apoyará el fortalecimiento de la estructura institucional local para la protección de derechos de los niños, niñas y adolescentes como está prevista en la legislación nacional, mediante: (i) la capacitación presencial y a distancia de actores de gobiernos locales, gobierno central y la sociedad civil en el seguimiento y la formulación de políticas públicas para la niñez, incluyendo el desarrollo de contenidos para la plataforma digital de capacitación del MIES; y (ii) el desarrollo de un sistema informático que permita a los consejos y juntas cantonales de protección de derechos el seguimiento de la atención a la niñez, incluyendo la adquisición del equipamiento tecnológico requerido y la capacitación respectiva en el uso del sistema. Finalmente, se financiarán encuestas y evaluaciones que buscarán reducir la brecha de información y datos sobre la situación de la niñez y la efectividad de programas en Ecuador que alimenten la formulación de políticas públicas en esta área. Estos estudios incluyen: (i) un módulo de desarrollo infantil a incluirse en la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT); y (ii) evaluaciones de impacto de los servicios CDI y CNH apoyados por esta operación (§3.12)¹⁴.

- 1.34 **Auditorías y administración (US\$2.306.328).** Se financiará parte del equipo de gestión del proyecto que conformará la Entidad Operativa Desconcentrada (EOD) o su similar (§3.2), una evaluación intermedia y final, y las auditorías.

C. Indicadores Claves de Resultados

- 1.35 **Impactos esperados.** El impacto general del proyecto sobre el desarrollo del niño se enfocará en la dimensión del lenguaje como representante de otras dimensiones adicionales del desarrollo infantil integral que son más difíciles de medir y/o están correlacionadas con medidas del lenguaje. Se medirá el vocabulario del niño mediante el indicador “Puntaje del Test de Vocabulario en Imágenes *Peabody* (TVIP) ([Dunn et al 1986](#)) para niños de 36-42 meses de edad usuarios de servicios CDI y CNH” (Anexo II).
- 1.36 **Resultados esperados.** Los resultados sobre la calidad de los servicios bajo Componente 1 se medirán mediante de los siguientes indicadores: (i) calidad de procesos de CDI (Puntaje promedio en dos dimensiones del CLASS; (ii) calidad estructural de CDI (Puntaje promedio del *Infant/Toddler Environment Rating Scale – Revised* (ITERS-R) en las dimensiones de espacio y muebles); (iii) calidad estructural de CNH (Número promedio anual de contactos entre educadora (hogar y grupal) y niño de 0-24 meses; y (iv) de 25-36 meses, respectivamente. Bajo el Componente 2 los indicadores de resultados son: (i) el porcentaje de hogares usuarios de servicios CDI que se encuentran en la base del RS; (ii) lo correspondiente para hogares usuarios de servicios CNH; (iii) el porcentaje de hogares usuarios de servicios CDI por debajo del umbral de pobreza del RS; y (iv) lo correspondiente para hogares usuarios de servicios CNH. Los resultados del Componente 3 se medirán a través de: (i) juntas cantonales de protección de la niñez y adolescencia constituidas; y (ii) juntas del mismo tipo que

¹⁴ Se financiarán evaluaciones experimentales de impacto que medirán los efectos causales de las inversiones en los servicios de CDI en el ámbito urbano, y los impactos del CNH en el ámbito rural y urbano, sobre resultados intermedios de calidad de provisión de servicios y resultados finales relacionadas a las prácticas de crianza en el hogar (en el caso de CNH) y resultados finales de desarrollo en los niños.

aplican el marco normativo de protección (medido a través de la resolución de casos de violencia de los derechos de NNA).

- 1.37 **Análisis económico.** El análisis económico ([EEO#1](#)) exante del Componente 1, realizado mediante la metodología de costo-beneficio, indica que para CDI, el Valor Actual Neto (VAN) es de US\$36 millones y el ratio beneficio: costo de 3,2, y para CNH, el VAN es de US\$96,4 millones y el ratio beneficio: costo de 7,8 lo cual sugiere que la intervención prevista es ampliamente beneficiosa. Aunque estas estimaciones no incorporan efectos de derrame o externalidades positivas que incrementarían la rentabilidad social del proyecto (como la adopción de mejores prácticas por parte del resto de los miembros de los hogares), se consideran optimistas en caso de que los efectos esperados de las mejoras de calidad resulten menores en la práctica.
- 1.38 El análisis de costo-beneficio del Componente 2 resulta en un VAN de US\$ 24,2 millones y un ratio beneficio: costo alto de 5,9 para CDI, y un VAN de 1,5 y un ratio de beneficio: costo de 1,4 para CNH, lo cual podría ser un estimado optimista en caso de no lograr las mejoras esperadas en la focalización de los servicios hacia hogares pobres. Los análisis de sensibilidad usan tasas de descuento de hasta 12%¹⁵ y efectos menores en los resultados esperados, y puede observarse que solamente para la intervención del Componente 2 sobre CNH se registran casos en que el beneficio es inferior al costo. Para que el proyecto en su totalidad tenga un VAN negativo, los resultados de la intervención sobre la calidad y de la calidad sobre ingresos futuros tendrían que ser mucho más bajos que lo que la evidencia internacional sugiere.

II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS

A. Instrumentos de Financiamiento

- 2.1 Esta operación se estructura bajo la modalidad de préstamo de inversión específica por un monto total de US\$57.521.72050 y se financiará con US\$50.000.000 del Capital Ordinario (CO) del Banco y US\$7.521.720 de contrapartida local, según se presenta en la Tabla 5. El periodo de desembolso será de cinco años (Tabla 6).

Tabla 5. Costos del Proyecto (en US\$)

Componentes	BID	Local	Total	%
Componente 1. Calidad de los servicios de desarrollo infantil	34.736.800	4.168.416	38.905.216	67,6
Componente 2. Calidad de la gestión de servicios de desarrollo infantil	7.047.220	1.145.666	8.192.886	14,2
Componente 3. Marco normativo e institucional para la niñez	7.247.580	869.710	8.117.290	14,1
Auditorías, administración, evaluaciones	968.400	1.337.928	2.306.328	4,0
TOTAL	50.000.000	7.521.720	57.521.720	100,0

¹⁵ En el análisis principal de costo-beneficio se aplica una tasa de descuento del 3%, a partir de los lineamientos para el análisis costo beneficio de intervenciones de desarrollo infantil temprano establecidos en [Karoly \(2012\)](#).

Tabla 6. Flujo de Desembolsos* (en US\$)

	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	TOTAL
BID	6.152.358	18.104.031	14.121.406	8.674.880	2.947.325	50.000.000
% por año	12	36	28	17	6	100

* Cifras preliminares pendientes de ajuste en el taller de arranque

B. Riesgos Ambientales y Sociales

- 2.2 Los impactos socioambientales negativos se anticipan como mínimos, y la operación es categorizada como “C” según la Política de Cumplimiento de Salvaguardia del Medio Ambiente (OP-703).
- 2.3 Esta operación no considera el financiamiento de obras de infraestructura, por lo que no ejecutará actividades con implicaciones negativas sobre los recursos naturales. Tampoco se prevé que el programa genere impactos sociales negativos. Por el contrario, se espera mejorar la calidad estructural y de procesos de los servicios públicos de desarrollo infantil prestados en diferentes modalidades de atención. Estos servicios también son usados por poblaciones indígenas y niñas. En caso de incluirse una nueva modalidad de atención específica para poblaciones indígenas, se prevé la inclusión de la adaptación cultural y bilingüe en el trabajo de revisión curricular y fortalecimiento de competencias del personal educativo, o al menos la adecuación del material didáctico y sensibilización cultural de educadores de las modalidades CDI y CNH existentes.

C. Riesgos Fiduciarios

- 2.4 Se identificó como riesgo fiduciario medio, que las adquisiciones no cumplan con los requisitos mínimos de calidad y que el OE no aplique adecuadamente las políticas de adquisiciones del BID. Para mitigarlo se propone contar con consultorías de apoyo, tanto en los procesos de adquisiciones como en la definición de los aspectos técnicos, además de contar con un especialista en adquisiciones en el proyecto con el perfil adecuado (Anexo III).

D. Otros Riesgos del Proyecto

- 2.5 Se identificó un riesgo de nivel alto relacionado a la categoría de gestión pública y gobernabilidad: la coordinación y gestión interinstitucional con SENPLADES y MEF es insuficiente, retrasando la asignación presupuestaria de recursos BID y de contrapartida local. Para mitigar el riesgo, las autoridades del MIES iniciarán con anticipación el proceso de solicitud del dictamen de prioridad en SENPLADES e inscripción y certificación presupuestaria del proyecto en el MEF, de acuerdo con la proforma presupuestaria 2019 enviada a la Asamblea Nacional.
- 2.6 Se identificó un riesgo de sostenibilidad fiscal de nivel medio que consiste en que el contrato de préstamo no se firma y/o desembolsos no se realizan porque se supera el límite de endeudamiento establecido en el marco normativo ecuatoriano. Para mitigar este riesgo, el Banco estará monitoreando de cerca las decisiones jurídicas y financieras de las altas autoridades del país en materia de endeudamiento y ajustaría las herramientas de gestión del proyecto en caso de retrasarse la firma del contrato al siguiente año fiscal.

- 2.7 Se identificaron dos riesgos medios del tipo de desarrollo: (i) la capacidad institucional técnico-operativa y la coordinación intrainstitucional en el MIES resultan limitadas ante un proyecto técnicamente complejo, retrasando el arranque y la ejecución de la operación. Para mitigar este riesgo, la entidad dentro del MIES que ejecutará la operación estará desconcentrada e instalada cerca del despacho ministerial (§3.2); asimismo, el Banco brindará apoyo técnico *in-house* y contratado durante la fase de diseño, arranque y precontractual de las actividades clave a financiar con el préstamo; y (ii) el personal técnico de los CDI y CNH no cuenta con suficientes incentivos laborales para garantizar su retención sostenible en los servicios de desarrollo infantil. Para mitigar el segundo riesgo de desarrollo, las autoridades del MIES con el apoyo del Banco, mediante el desarrollo de un modelo de formación continua, mentoría y acompañamiento, buscarán asegurar la sostenibilidad de la calidad de servicios introducida con el proyecto.
- 2.8 **Sostenibilidad.** La evidencia presentada en sección A demuestra el espacio de mejora que existe con respecto a la calidad de los servicios de desarrollo infantil y sus mecanismos de gestión. De acuerdo con el análisis económico ([EEO#1](#)), las intervenciones del proyecto apoyarán reformas útiles para mejorar la costo-efectividad del gasto público (§1.37 y 1.38) en un momento oportuno en cuanto al entorno macroeconómico y fiscal restringido. El único aspecto donde el proyecto financiará gasto corriente son los sueldos durante tres años de 340 mentores que acompañan a 3.400 educadores de CNH en la adopción del nuevo modelo pedagógico, como parte de la mejora continua. Estos servicios serán sostenidos con recursos fiscales posteriormente al programa, siempre y cuando la evidencia generada mediante la evaluación de impacto confirme la costo-efectividad generada.

III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

A. Resumen de los Arreglos de Implementación

- 3.1 **Prestatario y Organismo Ejecutor (OE).** El prestatario será la República de Ecuador mediante el MIES como OE. A su vez, el MIES realiza la coordinación estratégica con el Consejo Sectorial de lo Social¹⁶, lo cual contribuirá a garantizar la continuidad de las políticas públicas en el área de desarrollo infantil y la relevancia estratégica de las actividades de esta operación a lo largo del periodo de ejecución.
- 3.2 **Mecanismos de Ejecución, administración y coordinación del proyecto.** El proyecto será ejecutado en el MIES mediante un equipo ejecutor que tendrá la figura de EOD, denominación utilizada en el Sistema de Administración Financiera¹⁷, o su similar. En respuesta a las lecciones aprendidas de sub-ejecución del préstamo EC-L1107 (§3.3) y dado el número de operaciones con el BID en las cuales participará el MIES (EC-L1235, EC-L1236, EC-L1238,

¹⁶ Los consejos sectoriales son instancias de obligatoria convocatoria institucional, destinados a la revisión, articulación, coordinación, armonización y aprobación de la política ministerial e interministerial dentro de su sector y su sujeción al Plan Nacional de Desarrollo. Tienen entre sus atribuciones formular y aprobar la agenda de coordinación intersectorial y la planificación de la inversión pública intersectorial. Son miembros plenos del Consejo Sectorial las instituciones de la Función Ejecutiva que se rigen a la coordinación del Consejo (Decreto Ejecutivo No.34 de junio de 2017).

¹⁷ Ver las Normas Técnicas de Presupuesto del MEF, actualizadas al 5 de abril de 2018 (Art. 2.1.3).

EC-T1369, EC-T1405, EC-T1407), las funciones de la EOD o su similar serán ampliadas en la gestión administrativa-financiera, comparado con un equipo ejecutor tradicional. Su gerente podrá administrar acciones financieras y realizar pagos, bajo las directrices generales del MIES, MEF y la Contraloría General del Estado. La EOD o su similar será creada mediante un acuerdo ministerial y trabajará con el área de planificación y en estrecha coordinación con el MIES para asegurar consistencia y complementariedad con las demás políticas y acciones ejecutadas por el MIES. El equipo estará conformado por un gerente con delegación específica como ordenador de gasto y financiado con aporte local, un especialista financiero, de monitoreo y evaluación, legal y de adquisiciones quienes podrán ser financiados con recursos del programa. Sus funciones se encontrarán definidas en el ROP. Asimismo, el personal de apoyo encargado de las tareas operativas vinculadas al área presupuestaria, contabilidad y tesorería será financiado con aporte local y aplicará la normativa y procesos de gestión financiera y sistemas informáticos del MEF. En el ámbito técnico, la EOD o su similar podrá elaborar borradores de términos de referencia, especificaciones técnicas y pliegos. Como áreas técnicas requirentes participarán la Subsecretaría de Desarrollo Infantil, la Coordinación General de Investigación y Datos, y la Dirección de Servicios, Procesos y Calidad, quienes revisarán los documentos de licitación y los productos técnicos generados con las contrataciones y adquisiciones.

- 3.3 Los organismos cooperantes (municipios, ONG) que prestan servicios públicos de desarrollo infantil en CDI de convenio, si bien no tendrán ninguna participación en la ejecución fiduciaria, se beneficiarán de las actividades e inversiones en calidad de los Componentes 1 y 2, por ejemplo, mediante la recepción y uso de material pedagógico y de juego. La responsabilidad y los procesos de recepción, uso y mantenimiento de los bienes recibidos serán detallados en el Reglamento Operativo del Proyecto (ROP), incluyendo convenios específicos que el MIES firmará con cada organismo cooperante.
- 3.4 **Será condición contractual especial previa al primer desembolso del financiamiento que se haya presentado evidencia de que ha sido aprobado el Reglamento Operativo del Programa (ROP) con la previa no objeción del Banco**, a efectos que el programa cuente con la normativa de funcionamiento según lo establecido en el ¶3.2 y se establezcan las directrices y procedimientos a seguir por el OE.
- 3.5 **ROP.** El ROP detallará los procedimientos para la ejecución de los componentes del proyecto, la constitución y características de la EOD o su similar, las responsabilidades, funciones y mecanismos de coordinación de las instancias involucradas en la operación y los esquemas de gestión financiera, de adquisiciones y contrataciones. Cualquier modificación del ROP requerirá la no objeción del Banco. Como se menciona en el ¶3.4, la aprobación del [ROP](#) será una condición contractual especial previa al primer desembolso.
- 3.6 **Adquisiciones y contrataciones.** Las adquisiciones financiadas con recursos del préstamo se realizarán siguiendo las Políticas para la Adquisición de Bienes y Obras Financiados por el BID (GN-2349-9), las Políticas para la Selección y Contratación de Consultores Financiados por el BID (GN-2350-9). Asimismo, se podrían llevar adquisiciones bajo el Sistema Nacional de Contratación Pública (detalles en Capítulo VI del Anexo III).

- 3.7 El proyecto contempla en el Componente 3 las contrataciones directas siguientes: (i) la inclusión de un módulo de desarrollo infantil en la ENSANUT 2018 que será realizada mediante contratación directa del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), siendo el órgano rector de la estadística nacional, en concordancia con el párrafo 3.6, literal (c) de las Políticas de Adquisiciones, por considerarse una fuente única (levantamiento de estadística oficial); y (ii) el levantamiento de datos para la encuesta de seguimiento de la evaluación de impacto. Como la contratación de la línea de base se realizará bajo un procedimiento competitivo de Selección Basada en Calidad y Costo, la evaluación con la encuesta de seguimiento tiene previsto la continuidad del servicio por la misma empresa, de conformidad con lo establecido en las políticas de consultoría párrafos 3.10, literal (a), y 3.11. Dentro del Componente 1 se prevé la contratación de acompañantes de educadores para el personal operativo, cuyo objetivo es la formación continua del personal dentro de un sistema de mentoría, para lo cual se seguirá lo estipulado en el párrafo 3.21 de las Políticas de Consultoría para “Contratistas de servicios”, siendo el proyecto del sector social, donde se requerirá en particular la contratación de gran cantidad de personas que prestarán servicios por contrato. El procedimiento de contratación habilitado para el efecto (bolsa de empleo) que está funcionando en la plataforma informática del ejecutor, incluye los parámetros mínimos aceptables por el Banco. El [ROP](#) incluirá los términos del proceso de selección, perfiles, funciones, criterios de evaluación y condiciones de contratación que seguirá el MIES.
- 3.8 **Financiamiento retroactivo.** El Banco podrá financiar retroactivamente con cargo a los recursos del préstamo, gastos elegibles efectuados por el prestatario antes de la fecha de aprobación del préstamo, hasta por la suma de US\$600.000 (1,2% del monto propuesto del préstamo) correspondientes a gastos elegibles del proyecto, particularmente de consultorías para la elaboración o adaptación de guías de actividades y metodologías de trabajo de intervenciones de comprobada efectividad a las intervenciones de CNH y CDI, siempre que se hayan cumplido requisitos sustancialmente análogos a los establecidos en el contrato de préstamo. Dichos gastos deberán haberse efectuado a partir del 20 de abril de 2018 (fecha de aprobación del Perfil de Proyecto), pero en ningún caso se incluirán gastos efectuados más de 18 meses antes de la fecha de aprobación del préstamo.
- 3.9 **Gestión Financiera y Auditorías.** La gestión financiera seguirá la Guía OP-273-6. Los desembolsos se realizarán mediante anticipos para un período de hasta 180 días y será necesario que se justifique al menos el 80% de los saldos de anticipos anteriores para realizar uno nuevo. La contabilidad se llevará en el sistema nacional e-SIGEF y se solicitarán informes financieros auditados dentro de los 120 días siguientes a la fecha de cierre de cada ejercicio económico, o de la fecha del último desembolso (detalles en los párrafos 7.1 a 7.10 del Anexo III).

B. Resumen de los Arreglos para el Monitoreo de Resultados

- 3.10 El Plan de Monitoreo y Evaluación ([EER#2](#)) describe los arreglos de monitoreo y las evaluaciones del proyecto. El monitoreo será responsabilidad del MIES, mediante la EOD o su similar. Los principales instrumentos establecidos para el monitoreo son: (i) los informes semestrales, que detallan el nivel de avance de la ejecución física y financiera logrado en el semestre y la planificación de las metas respectivas del semestre siguiente, e incluyen las matrices actualizadas del PMR, PEP/POA ([EER#1](#)), PA ([EER#3](#)), GRP y de la planificación financiera; (ii) las

auditorías financieras; y (iii) las misiones o visitas de inspección del Banco y reuniones de revisión de cartera.

- 3.11 Se realizará una evaluación intermedia y final del proyecto. Estas evaluaciones de carácter descriptivo serán enfocadas en los avances sobre las metas de productos y resultados planteadas en la matriz de resultados original y los PMR de cada segundo semestre de los años de ejecución ([EER#2](#)).
- 3.12 A fin de medir los impactos atribuibles al proyecto en las intervenciones de CDI y CNH, se realizará una evaluación de impacto experimental para cada modalidad de atención. Estas medirán los efectos causales de las inversiones en los servicios de CDI en el ámbito urbano y los impactos del CNH en el ámbito rural y urbano, sobre resultados intermedios de calidad de provisión de servicios y resultados finales relacionadas a las prácticas de crianza en el hogar (en el caso de CNH) y resultados finales de desarrollo en los niños. Los objetivos específicos de las evaluaciones son: (i) identificar el impacto de intervenciones de mejora de calidad en CDI (equipamiento, capacitación de personal y otras acciones a nivel de centro) sobre la calidad del servicio; (ii) identificar el impacto de la participación en centros infantiles mejorados y no-mejorados sobre el desarrollo de los niños en una muestra de niños que no hayan participado anteriormente en los centros infantiles; y (iii) medir el impacto de participación en las visitas domiciliarias mejoradas de CNH sobre las prácticas de crianza y resultados de desarrollo en los niños. Se analizarán efectos heterogéneos por el sexo y otras condiciones basales de los niños. El Plan de Monitoreo y Evaluación ([EER#2](#)) presenta el diseño de evaluación de CDI y detalla la propuesta de evaluación en CNH por separado.
- 3.13 Los hallazgos de ambas evaluaciones alimentarán decisiones sobre la expansión de servicios y asignación presupuestaria a las diferentes modalidades, con base en la evidencia y recomendaciones generadas.

Matriz de Efectividad en el Desarrollo		
Resumen		
I. Prioridades corporativas y del país		
1. Objetivos de desarrollo del BID	Sí	
Retos Regionales y Temas Transversales	-Inclusión Social e Igualdad -Equidad de Género y Diversidad	
Indicadores de desarrollo de países	-Niños que reciben servicios de desarrollo de la primera infancia dirigidos a los pobres (#)*	
2. Objetivos de desarrollo del país	Sí	
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-2924	Promover las oportunidades para las familias más pobres mediante un sistema integrado de promoción y protección social5
Matriz de resultados del programa de país	GN-2915	La intervención está incluida en el Programa de Operaciones de 2018.
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)		
II. Development Outcomes - Evaluability		Evaluable
3. Evaluación basada en pruebas y solución	10.0	
3.1 Diagnóstico del Programa	3.0	
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas	4.0	
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados	3.0	
4. Análisis económico ex ante	10.0	
4.1 El programa tiene una TIR/VPN, o resultados clave identificados para ACE	3.0	
4.2 Beneficios Identificados y Cuantificados	3.0	
4.3 Supuestos Razonables	1.0	
4.4 Análisis de Sensibilidad	2.0	
4.5 Consistencia con la matriz de resultados	1.0	
5. Evaluación y seguimiento	10.0	
5.1 Mecanismos de Monitoreo	2.5	
5.2 Plan de Evaluación	7.5	
III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación		
Calificación de riesgo global = magnitud de los riesgos*probabilidad	Medio	
Se han calificado todos los riesgos por magnitud y probabilidad	Sí	
Se han identificado medidas adecuadas de mitigación para los riesgos principales	Sí	
Las medidas de mitigación tienen indicadores para el seguimiento de su implementación	Sí	
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales	C	
IV. Función del BID - Adicionalidad		
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales		
Fiduciarios (criterios de VPC/FMP)	Sí	Administración financiera: Presupuesto, Tesorería. Adquisiciones y contrataciones: Sistema de información, Método de comparación de precios, Licitación pública nacional.
No-Fiduciarios	Sí	Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación.
La participación del BID promueve mejoras adicionales en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:		
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto	Sí	Taller de metodos de evaluacion de impacto; EC-T1369 en ejecucion sobre metodos de mejora continua de calidad; Taller de contenidos tecnicos de centros infantiles/ visitas de comprobada efectividad (pendiente)

Nota: (*) Indica contribución al Indicador de Desarrollo de Países correspondiente.

El objetivo del proyecto es mejorar la calidad de los servicios públicos de desarrollo infantil y su gestión, incluyendo las modalidades de CDI (Centros de Desarrollo Infantil) y CNH (Creciendo con Nuestros Hijos). Para lograr este objetivo, el proyecto financia inversiones en la calidad estructural y de procesos en los servicios de desarrollo infantil, fortalece la gestión de los servicios, y fortalece el marco normativo e institucional de protección de la niñez. El proyecto presenta un análisis costo-beneficio que sustenta la viabilidad económica de las actividades propuestas, con un ratio beneficio-costo de 3.2 en CDI y 7.8 en CNH. La lógica vertical presentada en el POD es consistente con los indicadores presentados en la matriz de resultados, e incluye indicadores para los principales productos, resultados e impactos. Los indicadores cumplen los criterios SMART e incluyen valores de línea de base y metas, así como las fuentes y medios de verificación que se utilizarán para medirlos. El indicador de impacto final de desarrollo es el lenguaje receptivo medido por el Test de Vocabulario en Imágenes Peabody. El Ministerio de Inclusión Económica y Social, a través de un equipo ejecutor en la Entidad Operativa Desconcentrada, estará a cargo del monitoreo y evaluación del programa. Los indicadores de la matriz de resultados serán informados con fuentes de información administrativas incluyendo el Registro Social y el SIIMIES. Se implementará una evaluación de impacto experimental que medirá los efectos atribuibles a las intervenciones en CDI y CNH sobre resultados intermedios de la calidad de provisión de servicios y resultados finales de prácticas de crianza y el desarrollo de los niños.

MATRIZ DE RESULTADOS

Objetivo del proyecto:	El proyecto tiene como objetivo mejorar la calidad de los servicios públicos de desarrollo infantil y su gestión, los mismos que son prestados en diferentes modalidades de atención, incluyendo los Centros de Desarrollo Infantil (CDI) y Creciendo con Nuestros Hijos (CNH) .
-------------------------------	--

IMPACTOS ESPERADOS¹

Indicadores	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	Meta Final 2023	Medios de Verificación
Impacto 1: Nivel de desarrollo infantil temprano mejorado					
Puntaje Test de Vocabulario en Imágenes <i>Peabody</i> (TVIP) para niños de 36 - 42 meses de edad usuarios de servicios CDI y CNH (desagregado por género)	Puntaje TVIP estandarizado (media = 100 puntos, D.T. = 15)		2008	Incremento relativo al control de 0.11 D.T. o 2.25 puntos	Encuesta de seguimiento de la evaluación de impacto
36-42 meses, niñas		88.5			
36-42 meses, niños		89.2			
36-42 meses, niñas y niños		88.9			

¹ El Anexo A del Plan de Monitoreo y Evaluación contiene una versión más completa de esta matriz en cuanto a notas de pie aclaratorias. El Anexo B presenta de forma detallada la metodología de construcción de los indicadores de impacto y resultados del programa, de su línea basal y metas esperadas, así como la forma en que se tiene prevista su actualización durante la etapa de ejecución.

RESULTADOS ESPERADOS¹

Indicadores	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	2019	2020	2021	2022	2023	Meta Final	Medios de Verificación
Resultado 1: Calidad de los servicios de desarrollo infantil mejorada										
Calidad de procesos CDI: Puntaje CLASS (<i>Classroom Assessment Scoring System</i>) promedio	Puntos	3,6	2012	3,6	3,6	3,6	3,6	4,0	4,0	Encuestas de LB y seguimiento de la evaluación de impacto del proyecto
Apoyo emocional y conductual Apoyo motivador del aprendizaje		1,6		1,6	1,6	1,6	2,0	2,0		
Calidad estructural CDI: Puntaje ITERS-R promedio en dimensión Espacio y Muebles	Puntos	2,1	2012	2,1	2,1	2,1	2,1	4,0	4,0	
Calidad estructural CNH: Número promedio anual de contactos entre educadora (hogar y grupal) y niño de 0-24 meses	Número de contactos	22,65	2017	22,65	26,05	29,95	34,45	39,61	39,61	SIIMIES
Calidad estructural CNH: Número promedio anual de contactos entre educadora (hogar y grupal) y niño de 25-36 meses	Número de contactos	23,67	2017	23,67	27,22	31,30	36,00	41,40	41,40	
Resultado 2: Calidad de la gestión de servicios de desarrollo infantil mejorada										
Porcentaje de hogares usuarios (niños o representantes legales) de servicios CDI que se encuentran en la base del Registro Social	%	68	2018	68	68	78	90	100	100	Registro Social y SIIMIES
Porcentaje de hogares usuarios (niños o representantes legales) de servicios CNH que se encuentran en la base del Registro Social	%	56	2018	56	56	64	74	85	85	

Indicadores	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	2019	2020	2021	2022	2023	Meta Final	Medios de Verificación
Porcentaje de hogares usuarios (niños o representantes legales) de servicios CDI por debajo del umbral de pobreza del Registro Social Nota: hogares sin Registro Social cuentan como umbral de pobreza del Registro Social = 0	%	43	2018	43	43	43	59	74	74	Registro Social y SIIMIES
Porcentaje de hogares usuarios (niños o representantes legales) de servicios CNH por debajo del umbral de pobreza del Registro Social Nota: hogares sin registro social cuentan como umbral de pobreza del registro social = 0	%	56	2018	56	56	56	68	78	78	Registro social y registros administrativos del SIIMIES
Resultado 3: Marco normativo e institucional para la niñez fortalecido										
Juntas cantonales de protección de la niñez y adolescencia constituidas	Juntas	177	2018	177	221	291	341	341	341	Ordenanzas municipales de constitución (como mínimo establecido, debe existir al menos una junta por cada uno de los 221 cantones)
Juntas cantonales de protección de la niñez y adolescencia que aplican el marco normativo de protección a través de la resolución de casos	Juntas	106	2018	106	132	174	205	205	205	Encuesta del Consejo Nacional de Igualdad Intergeneracional a juntas (línea base) e informes anuales del MIES con el análisis de resolución de casos con medidas de protección

PRODUCTOS¹

Productos	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	2019	2020	2021	2022	2023	Meta Final	Medios de verificación
Componente 1. Calidad de los servicios de desarrollo infantil										
P.1.1 CDI equipados	Centros	0	2018	0	1.050	0	1.050	0	2.100	Informes semestrales del proyecto (con base en actas entrega y recepción de los bienes)
P1.2 Unidades de CNH equipados	Unidades	0	2018	0	1.700	0	1.700	0	3.400	
P1.3 Guías de actividades para CDI y CNH elaborados	Documentos	0	2018	0	0	2	0	0	2	Informes semestrales del proyecto (con base en informes aprobados de consultoría)
P1.4 Personal educativo de CDI y CNH capacitado	Personas	0	2018	0	0	0	6.200	6.200	12.400	Informes semestrales del proyecto (con base en certificados de capacitación emitidos)
P1.5 Sistema de acompañamiento y mejora continua diseñado	Sistemas	0	2018	0	1	0	0	0	1	Informes semestrales del proyecto
P1.6 Sistema de acompañamiento y mejora continua implementado	Sistemas	0	2018	0	0	0	0	1	1	
P1.7 Sistema de monitoreo al sector privado diseñado	Sistemas	0	2018	0	0	1	0	0	1	

Productos	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	2019	2020	2021	2022	2023	Meta Final	Medios de verificación
Componente 2: Calidad de la gestión de servicios de desarrollo infantil										
P2.1 Sistema de gestión territorial y priorización de usuarios fortalecido y mejorado	Sistemas	0	2018	0	1	0	0	0	1	Informes semestrales del proyecto
P2.2 Sistema de gestión territorial y priorización de usuarios fortalecido, mejorado e implementado	Sistemas	0	2018	0	0	1	0	0	1	Informes semestrales del proyecto
Componente 3: Marco normativo e institucional para la niñez										
P3.1 Normativas para la niñez elaboradas	Documentos	0	2018	0	1	1	0	0	2	Informes semestrales del proyecto
P3.2 Personal de gobiernos locales, central y sociedad civil capacitado	Personas	0	2018	0	2.000	2.000	2.000	0	6.000	
P3.3 Juntas y Consejos Cantonales equipados	Juntas y Consejos	0	2018	0	221	177	164	0	562	Informes semestrales del proyecto (El cálculo se basa en 341 juntas cantonales y 221 consejos)
P3.4 Investigaciones y evaluaciones para la niñez realizadas	Investigaciones	0	2018	1	0	0	0	1	2	Informes semestrales del proyecto

ACUERDOS Y REQUISITOS FIDUCIARIOS

País: República del Ecuador
Proyecto N.º: EC-L1235
Nombre: Inversión en Calidad de los Servicios de Desarrollo Infantil
Organismo Ejecutor (OE): Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES)
Preparado por: Juan Carlos Dugand y Gumersindo Velázquez (FMP/CEC)

I. INTRODUCCIÓN

- 1.1 Este documento contiene los acuerdos fiduciarios de adquisiciones y gestión Financiera para la ejecución elaborados con base en: (i) el contexto fiduciario del país; (ii) evaluación de riesgos fiduciarios; (iii) análisis de capacidad institucional realizado al MIES; y (iv) insumos de las reuniones de trabajo con los equipos de proyecto y funcionarios del gobierno involucrados.

II. CONTEXTO FIDUCIARIO DEL PAÍS

- 2.1 El contexto fiduciario del país ha mostrado un avance significativo desde el año 2008 como evidencian las recientes evaluaciones realizadas, tanto al sistema de compras públicas (MAPS- 2011) como al Sistema de Gestión Financiera Pública.
- 2.2 **Sistema de adquisiciones:** El 25 de febrero de 2013, el Directorio Ejecutivo del Banco aprobó el uso avanzado del Sistema Nacional de Contratación Pública (SNCP) en las operaciones financiadas por el Banco (GN-2680-2). Se firmó el 13 de mayo del 2014 el “Acuerdo para el uso del SNCP de la República del Ecuador en proyectos financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)”, entre el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP - ente rector) y el BID, mismo que contempla en su numeral 3.2 el uso del SNCP en 7 proyectos y su expansión gradual.
- 2.3 **Sistema de gestión financiera:** Las entidades del gobierno central utilizan el Sistema de Administración Financiera (e-SIGEF), que integra los procesos de presupuesto, contabilidad y tesorería. Las entidades del gobierno están sujetas al control y fiscalización de la Contraloría General del Estado (CGE). En general, los sistemas nacionales de gestión financiera tienen un adecuado nivel de desarrollo, requiriendo ser complementados, para efectos de la ejecución de los proyectos que financia el BID, en lo referente a reportes financieros con registros extracontables y en auditoría externa con firmas auditoras elegibles para el BID. El gobierno se encuentra implementando un nuevo sistema en reemplazo del e-SIGEF y se tiene previsto que comience a operar en 2019.

III. CONTEXTO FIDUCIARIO DEL Organismo Ejecutor

- 3.1 El OE del proyecto será el MIES, quien actuó como subejecutor en el préstamo 2787/OC-EC (EC-L1107) que está en proceso de cierre, el cual tuvo una ejecución limitada y 92% de los recursos externos fueron redireccionados hacia el préstamo contingente para atender la emergencia por el terremoto ocurrido en 2016.
- 3.2 El MIES procurará obtener las autorizaciones correspondientes para establecer una Entidad Operativa Desconcentrada (EOD) o su similar, con autonomía administrativa y

financiera, según detallado en ¶3.2 de la Propuesta de Préstamo. En el Reglamento Operativo del Proyecto (ROP) se establecerán los perfiles de las personas que se contraten o designen para cumplir las funciones, bien sea en la EOD o su similar, o como personal de apoyo clave.

- 3.3 En cuanto a sistemas informáticos de apoyo a la gestión financiera, el OE se apoya en la herramienta mencionada en ¶2.3. Las adquisiciones se registran en el portal de compras públicas cuando se usan los sistemas del país.

IV. EVALUACIÓN DEL RIESGO FIDUCIARIO Y ACCIONES DE MITIGACIÓN

- 4.1 Se identificó como riesgo fiduciario medio que las adquisiciones no cumplan con los requisitos mínimos de calidad y que el OE no aplique adecuadamente las políticas de adquisiciones del BID. Para mitigarlo se propone contar con consultorías de apoyo, tanto en los procesos de adquisiciones como en la definición de los aspectos técnicos, además de contar con un especialista en adquisiciones en el proyecto con el perfil adecuado.

V. ASPECTOS A CONSIDERAR EN ESTIPULACIONES ESPECIALES AL CONTRATO

- 5.1 No se requiere incorporar aspectos especiales o excepciones a las políticas. En el ROP se establecerá el equipo clave necesario y sus perfiles.

VI. ACUERDOS Y REQUISITOS PARA LA EJECUCIÓN DE LAS ADQUISICIONES

- 6.1 **Ejecución de las adquisiciones:** Se aplicarán las Políticas para la Adquisición de Bienes y Obras Financiados por el BID (GN-2349-9) y las Políticas para la Selección y Contratación de Consultores Financiados por el BID (GN-2350-9). El Plan de Adquisiciones (PA) se actualizará anualmente o cuando sea necesario y será en el Sistema de Ejecución de Planes de Adquisiciones (SEPA).
- 6.2 **Adquisiciones de obras, bienes y servicios diferentes de consultoría:** Los contratos de Bienes, Obras y Servicios Diferentes de Consultoría¹ generados bajo el proyecto y sujetos a Licitación Pública Internacional² (LPI) serán en el marco del umbral previsto en la [página web](#). Las LPI se ejecutarán utilizando los Documentos Estándar de Licitaciones emitidos por el BID.
- 6.3 El Componente 3 contempla la inclusión de un módulo de desarrollo infantil en la ENSANUT 2018, la cual será realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) siendo el órgano rector de la estadística nacional y el encargado de generar las estadísticas oficiales del Ecuador para la toma de decisiones en la política pública. La actividad será cubierta a través de la contratación directa del INEC en concordancia a lo estipulado en las políticas de adquisiciones del Banco, por considerarse una fuente única (levantamiento de estadística oficial) según aplicación del párrafo 3.6, literal (c) de las políticas de adquisiciones. Cabe señalar que la contratación y pago será contra producto.
- 6.4 **Selección y contratación de consultores:** Los contratos de servicios de consultoría se ejecutarán utilizando la solicitud estándar de propuestas emitida o acordada con el Banco. De igual forma se identificarán los procesos de selección que serán contratados de forma directa. Para la selección y contratación de servicios de consultoría, se podrá utilizar

¹ Políticas GN-2349-9 (¶1.1): servicios diferentes de consultoría tienen un tratamiento similar a los bienes.

² En obras actualmente el umbral para LPI es aplicable para montos iguales o superiores a US\$3.000.000 y para bienes y servicios diferentes de consultoría la LPI es aplicable a montos iguales o superiores US\$250.000.

cualquiera de los métodos descritos en la Política GN-2350-9, siempre que dicho método haya sido identificado para la respectiva contratación en el PA aprobado por el BID. El umbral que determina la integración de la lista corta con consultores internacionales³ será puesto a disposición del proyecto en la [página web](#).

- 6.5 Dentro del Componente 3 se realizará la contratación de una evaluación de impacto para la que se han planificado dos contrataciones. La primera corresponderá al levantamiento de datos de línea de base y la segunda para la encuesta de seguimiento. La contratación de la primera fase se realizará bajo un procedimiento competitivo de Selección Basada en Calidad y Costo (SBCC). Para la segunda, se tiene previsto la continuidad del servicio por la misma empresa que resultare adjudicada de conformidad con lo establecido en la Política GN-2350-9, párrafo 3.10, literal (a) y 3.11. La continuidad es esencial para la evaluación de impacto y estos servicios se especificarán en la Solicitud de Propuestas (Términos de Referencia) del estudio de línea de base. Siempre que el resultado y desempeño del consultor en el trabajo de la línea de base haya sido satisfactorio se procederá con la selección directa por continuidad de servicios, a fin de la necesidad de mantener el enfoque técnico, de la experiencia adquirida y de la responsabilidad profesional del mismo consultor que puede ser preferible seguir contratando al consultor inicial, en vez de llevar adelante un nuevo proceso competitivo.
- 6.6 **Selección de consultores individuales:** en los casos identificados en los PA aprobados, la contratación de consultores individuales deberá seguir lo establecido en las Políticas de Consultores, Sección V (5.1-5.4).
- 6.7 En el Componente 1 se prevé la contratación de los acompañantes de educadores para el personal operativo de la Subsecretaría de Desarrollo Infantil Integral, cuyo objetivo es la formación continua del personal dentro de un sistema de mentoría, para ello se deberá seguir lo estipulado en el párrafo 3.21 de la Política de Consultores para “contratistas de servicios”, siendo el proyecto del sector social, donde se requerirá en particular, la contratación de gran cantidad de personas que prestarán servicios por contrato. El procedimiento de contratación habilitado para el efecto (bolsa de empleo) incluye los parámetros mínimos aceptables por el Banco dentro de la funcionalidad de la plataforma informática. El procedimiento establecido que seguirán en MIES deberá incluirse en el ROP los términos del proceso de selección, perfiles, funciones, criterios de evaluación y condiciones de contratación.
- 6.8 **Capacitación:** Las contrataciones de capacitaciones serán registradas en el PA. En el caso de que las mismas sean ejecutadas a través de universidades o institutos técnicos, se deberá realizar un proceso competitivo previo de conformidad con las políticas de adquisiciones y consultoría del Banco.
- 6.9 **Uso de sistema nacional de adquisiciones:** Las adquisiciones por debajo del límite establecido en la Tabla 1, podrían llevarse a cabo en el marco del SNCP, salvo régimen especial, convenios marco y consultor individual. El PA y sus actualizaciones indicará qué contrataciones se ejecutarán a través de los sistemas nacionales aprobados.
- a. **Adquisiciones anticipadas y financiamiento retroactivo:** El Banco podrá financiar retroactivamente con cargo a los recursos del préstamo, gastos elegibles efectuados por el prestatario antes de la fecha de aprobación del préstamo, hasta por la suma de US\$600.000 (1,2% del monto propuesto del préstamo)

³ En contratación de firmas consultoras el umbral es para montos iguales o superiores a US\$200.000; para montos inferiores al indicado en la lista corta podrá estar conformada en su totalidad por firmas consultoras nacionales.

correspondientes a gastos elegibles del proyecto, particularmente de consultorías para la elaboración o adaptación de guías de actividades y metodologías de trabajo de intervenciones de comprobada efectividad a las intervenciones de CNH y CDI, o el módulo de desarrollo infantil a incluirse en la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT), siempre que se hayan cumplido requisitos sustancialmente análogos a los establecidos en el contrato de préstamo. Dichos gastos deberán haberse efectuado a partir del 20 de abril de 2018 (fecha de aprobación del Perfil de Proyecto), pero en ningún caso se incluirán gastos efectuados más de 18 meses antes de la fecha de aprobación del préstamo.

- b. **Preferencia nacional:** Las ofertas de bienes con origen en el país del prestatario tendrán una preferencia⁴ de precio equivalente al 15% en contratos sujetos a la LPI.

Tabla 1. Montos límites (US\$)

Obras	Bienes	Consultoría
LPI	LPI	Publicidad internacional consultoría
≥3.000.000	≥ 250.000	≥200.000

Tabla 2. Adquisiciones principales BID

Actividad	Tipo de licitación	Fecha estimada invitación	Monto estimado (miles US\$)
Bienes			
Adquisición de equipamiento para CDI	LPI	26/08/19	12.600
Adquisición de equipamiento tecnológico para CNII, CCPD, JCPD	LPI	03/02/19	2.998
Adquisición de equipamiento tecnológico a contrapartes CNH	LPI	22/01/19	2.367
Servicios diferentes de consultoría			
Servicio de impresión de materiales de guías de actividades	LPI	16/03/20	2.500
Servicios de Capacitación en sistema de información y rendición de cuentas a contrapartes CDI y CNH	LPI	27/04/20	1.500
Servicios de capacitación a educadoras de CDI y CNH incluyendo distribución y entrega del material en territorio	LPI	31/01/22	1.240
Módulo de desarrollo infantil en la ENSANUT 2018	CD	21/12/18	500
Servicios de consultoría firmas			
Consultoría para la evaluación de impacto del proyecto (encuestas de línea de base)	SBCC	1/10/2018	1.000
Consultoría para la evaluación de impacto del proyecto (encuestas de seguimiento)	SD	13/09/2021	1.000
Consultoría para el diseño del sistema y contenidos de acompañamiento/mentoría y mejora continua	SBCC	22/10/2018	600
Consultores individuales			
Contratación de acompañantes para educadoras	CS	22/10/18	13.096

- 6.10 **Supervisión de adquisiciones.** El método de supervisión de las adquisiciones será el que defina el Banco. De manera general, será ex post, salvo en el caso de las consultorías con selección basada en calidad y costo, consultorías individuales del personal clave de ejecución y otros casos en que se justifique una supervisión ex ante y que el Banco pida

⁴ Políticas GN-2349-9 Apéndice II y Contrato de Préstamo.

incluirla en el plan de adquisiciones. Cuando las adquisiciones se ejecuten a través del sistema nacional, la supervisión también se llevará a cabo por medio del sistema del país⁵ y/o según se acuerde con el Banco.

- 6.11 El método de supervisión se debe determinar para cada proceso de selección⁶. Las revisiones ex post serán cada 12 meses de acuerdo con el plan de supervisión del proyecto. Los reportes de revisión ex post incluirán al menos una visita de inspección física⁷, escogida de los procesos de adquisiciones sujetos a la revisión ex post.

Tabla 3. Límite para revisión ex post (US\$)

Obras	Bienes	Servicios de consultoría	Consultoría individual
< 3.000.000	< 250.000	< 200.000	< 50.000

Nota: los montos límites establecidos para revisión ex post se aplican en función de la capacidad fiduciaria de ejecución del OE.

- 6.12 **Disposiciones especiales.** Medidas para reducir las probabilidades de corrupción: atender las disposiciones de las Políticas GN-2349-9 y 2350-9 en cuanto a prácticas prohibidas (listas de empresas y personas físicas inelegibles de organismos multilaterales).
- 6.13 **Registros y archivos.** El OE deberá mantener los registros actualizados y los archivos debidamente ordenados con la documentación inherente a adquisiciones y contrataciones en una carpeta única, que sea perfectamente diferenciable de los procesos financiados con recursos del aporte local o financiados con recursos distintos al proyecto. Para la preparación y archivo de los reportes del proyecto se utilizarán formatos o procedimientos que han sido acordados y serán descritos en el ROP.

VII. ACUERDOS Y REQUISITOS DE GESTIÓN FINANCIERA

- 7.1 **Programación y presupuesto:** El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPYFP) establece las normas que rigen la programación, formulación, aprobación, ejecución, control, evaluación y liquidación de los presupuestos. Estas normas son aplicadas a la ejecución de los proyectos que financia el Banco en el país. El sistema integrado e-SIGEF y el nuevo que desarrolla el gobierno, instrumentalizan y estandarizan la aplicación de estas normas en todo el aparato de gestión pública nacional. El MIES gestionará la obtención del dictamen de prioridad e inclusión del proyecto en el Plan Anual de Inversiones del gobierno, las respectivas asignaciones presupuestarias, obtenciones de avales necesarios para los procesos contractuales y llevará el control de la ejecución presupuestaria a través de los sistemas respectivos.
- 7.2 **Contabilidad y sistemas de Información.** La contabilidad del proyecto se llevará en el e-SIGEF o en el nuevo sistema que desarrolla el gobierno cuando comience a operar, donde se registrarán todos los compromisos y pagos del proyecto, pero se requerirán de registros extracontables para llevar el detalle por componente y poder generar los informes financieros del proyecto, mientras se verifica la confiabilidad del nuevo sistema y sus reportes.

⁵ Según el alcance de uso del sistema la supervisión puede ser complementada con las auditorías de proyectos, en cuyo caso se deberá hacer mención en el presente anexo.

⁶ El PA indicará las modalidades de revisión que aplicará cada contratación: (i) ex post; (ii) ex ante; o (iii) sistema nacional.

⁷ La inspección verifica existencia de las adquisiciones, dejando la verificación de calidad y cumplimiento de especificaciones al especialista sectorial.

- 7.3 **Desembolsos y flujo de fondos.** Desde el 2008 el Gobierno de Ecuador instauró el mecanismo de Cuenta Única del Tesoro Nacional (CUT) a través de la cual se unificó la gestión de la tesorería de todas las entidades que conforman el gobierno central.
- 7.4 La implementación de este mecanismo no eliminó el sistema de cuentas especiales, o de propósito específico, que se manejan en el Banco Central del Ecuador (BCE) para recibir el financiamiento de préstamos multilaterales. El proyecto contará con una cuenta especial en el BCE, a donde se desembolsarán los fondos provenientes del financiamiento. Todos los pagos del proyecto serán ejecutados a través del sistema e-SIGEF o el nuevo sistema mediante débito a la CUT.
- 7.5 El Banco efectuará los desembolsos del préstamo mediante la modalidad de anticipos de fondos según las necesidades de liquidez del proyecto conforme al plan financiero y flujo de caja detallado que refleja las necesidades reales de recursos para el proyecto, para un periodo de hasta máximo seis meses. A solicitud del Prestatario, el Banco también podrá realizar pagos directos a proveedores o reembolsos de gastos.
- 7.6 La rendición de cuentas en relación con los anticipos se hace según lo establecido en la Política OP-273-6. Una vez se justifique al menos el 80% del saldo de anticipos anteriores, se puede realizar un nuevo desembolso.
- 7.7 La revisión de la documentación soporte de los pagos efectuados es realizada en forma ex post al desembolso de los recursos por parte del Banco y/o los auditores externos.
- 7.8 **Control interno y auditoría interna:** La Constitución de la República del Ecuador establece que la CGE es el ente encargado de dirigir el sistema de control del sector público. Como parte de dicho sector, el OE cuenta con un área de auditoría interna propia que depende directamente de la CGE, sin embargo, el Banco no utiliza sus servicios debido a que ésta no incluye dentro de sus planes de auditoría la revisión del proyecto.
- 7.9 **Control externo e informes:** Debido a que la CGE no cuenta por el momento con la capacidad suficiente para ejercer el control externo sobre proyectos financiados con recursos de endeudamiento externo, la auditoría externa del proyecto será efectuada por auditores independientes aceptables por el Banco, de acuerdo con los requerimientos del BID (OP-273-6) y términos de referencia previamente acordados con el BID. Durante la ejecución, los Informes Financieros Auditados se presentan anualmente, dentro de los 120 días siguientes a la fecha de cierre de cada ejercicio económico, o de la fecha del último desembolso. Adicionalmente, el BID podrá requerir del OE reportes o informes financieros no auditados relacionados al proyecto.
- 7.10 No existe una política nacional de revelación pública de los informes de auditoría; no obstante, según la política de acceso y divulgación de información vigente, se deberán publicar en los sistemas del Banco los informes auditados del proyecto.

Tabla 4. Plan de supervisión fiduciaria

Actividad de Supervisión	Plan de Supervisión			
	Naturaleza y alcance	Frecuencia	Responsable	
			Banco	Otro
Operacionales	Revisión del informe semestral de progreso	Semestral	Equipo de Proyecto	
	Revisión de cartera con el OE	Según requerimientos del MEF		
Financiera	Revisión de programación de flujo de efectivo y desembolsos	Con cada solicitud de anticipo y en las revisiones de cartera.		Ejecutor
	Visitas de inspección	Anual	Especialista fiduciario	Consultor/auditor
	Revisión de informes financieros auditados		Especialista fiduciario y JEP	
Adquisiciones	Revisión ex ante adquisiciones	Durante la ejecución	JEP/EA	Ejecutor
	Revisión ex post	Según plan de supervisión	JEP/EA	Consultor/auditor/órgano de control país
	Actualización PA	Tantas veces sea necesario, al menos semestralmente	JEP/EA	Ejecutor
Cumplimiento	Cumplimiento condiciones previas	Una vez	Equipo de proyecto	Ejecutor
	Revisión de priorización y asignación presupuestaria	Anual	Especialista fiduciario/JEP/Analista de operaciones	
	Presentación informes financieros auditados		JEP y Especialista fiduciario	Ejecutor/Auditor

- 7.11 **Mecanismo de ejecución.** El proyecto será ejecutado en el MIES mediante un equipo ejecutor que tendrá la figura de EOD, denominación utilizada en el Sistema de Administración Financiera⁸, o su similar. Para más detalle ver párrafo 3.2 de la Propuesta de Préstamo.
- 7.12 Las actividades principales de la EOD o su similar (§3.2) incluyen: (i) administración de recursos del préstamo y manejo de aspectos fiduciarios (adquisiciones y financieros); (ii) planificación de la ejecución del préstamo, incluyendo preparación de los POA y monitoreo y actualización del PA; (iii) coordinación, gestión y supervisión de las actividades referentes a los procesos de adquisiciones para la contratación de bienes, de servicios diferentes a consultoría, de las obras y consultorías firmas e individuos; (iv) supervisión y monitoreo del avance de ejecución del proyecto; (v) preparación de los estados financieros y solicitudes de desembolso; y (vi) evaluación de impacto del programa, entre otras; que se detallarán en el ROP.

⁸ Ver las Normas Técnicas de Presupuesto del MEF, actualizadas al 5 de abril de 2018 (Art. 2.1.3).

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-___/18

Ecuador. Préstamo ____/OC-EC a la República del Ecuador
Inversión en Calidad de los Servicios de Desarrollo Infantil

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que, en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República del Ecuador, como prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución del programa "Inversión en Calidad de los Servicios de Desarrollo Infantil". Dicho financiamiento será hasta por la suma de US\$50.000.000, que formen parte de los recursos del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen del Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el _____ de 2018)