

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

ECUADOR

REFORMAS DE LOS SERVICIOS SOCIALES EN ECUADOR PARA LA INCLUSIÓN DE POBLACIONES VULNERABLES POR SU CONDICIÓN DE DISCAPACIDAD Y DE GÉNERO

(EC-L1238)

PERFIL DE PROYECTO

Este documento fue preparado por el equipo compuesto por: Julia Johannsen (jefa de equipo, SPH/CEC); Sofie Olsen (co-jefa de equipo, EDU/CEC); Laurence Telson (co-jefa de equipo, SCL/GDI); Javier Diaz-Cassou y Juan Carlos Brito (CAN/CEC); Paula Auerbach (FOMIN: GRU/CEC); Xiomara Alemán (SPH/CEC); David Cotacachi (SCL/GDI); Martha Guerra (SCL/SPH); Sebastián Martínez (SPD/SDV); Betina Hennig (LEG/SGO); Gumersindo Velázquez y Juan Carlos Dugand (FMP/CEC).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento está sujeto a divulgación pública.

PERFIL DE PROYECTO

ECUADOR

I. DATOS BÁSICOS

Nombre del Proyecto:	Reformas de los Servicios Sociales en Ecuador para la Inclusión de Poblaciones Vulnerables por su Condición de Discapacidad y de Género
Número de Proyecto:	EC-L1238
Equipo de Proyecto:	Julia Johannsen (jefa de equipo, SPH/CEC); Sofie Olsen (co-jefa de equipo, EDU/CEC); Laurence Telson (co-jefa de equipo, SCL/GDI); Javier Diaz-Cassou y Juan Carlos Brito (CAN/CEC); Paula Auerbach (FOMIN: GRU/CEC); Xiomara Alemán (SPH/CEC); David Cotacachi (SCL/GDI); Martha Guerra (SCL/SPH); Sebastián Martínez (SPD/SDV); Betina Hennig (LEG/SGO); Gumersindo Velázquez y Juan Carlos Dugand (FMP/CEC). Es una operación de <i>triple-booking</i> entre SCL/SPH, SCL/EDU y SCL/GDI
Prestatario:	República del Ecuador
Organismo Ejecutor:	Ministerio de Economía y Finanzas, en coordinación con el Consejo Sectorial de lo Social
Plan Financiero:	BID (CO): US\$100.000.000 Total: US\$100.000.000
Salvaguardias:	Políticas activadas: OP-102, OP-761 (B.1, B.2, B.7, y B.13) Clasificación: No requerida

II. JUSTIFICACIÓN GENERAL Y OBJETIVOS

A. Justificación

- 2.1 **Contexto macroeconómico.** Durante la última década, Ecuador logró reducciones en la incidencia de la pobreza y mejoras en los principales indicadores sociales sin precedentes en la historia del país. Sin embargo, existe el riesgo de que se reviertan algunos de los avances sociales recientes, dada la coyuntura fiscal y macroeconómica difícil por la que atraviesa el país. La economía ecuatoriana sufre los efectos de un choque externo originado por la abrupta caída en la cotización internacional del petróleo a finales de 2014. Ello obligó inicialmente a las autoridades a abordar un esfuerzo de ajuste fiscal que se prolongó hasta mediados de 2016, resultando en una rápida desaceleración de la economía, que en 2016 se contrajo un 1,6%. En la actualidad, la actividad muestra síntomas de recuperación, y el 2017 cerró con una expansión del PIB del 3%. Sin embargo, este repunte podría ser frágil, toda vez que los desequilibrios originados por el choque petrolero aún no han sido resueltos: el pasado ejercicio cerró con un déficit público total del 5,4% del PIB, y con un déficit de la balanza de pagos próximo al 1,8% del PIB.
- 2.2 **Grupos de atención prioritaria en Ecuador.** A partir de la [Constitución de la República del Ecuador de 2008](#), el estado reconoce de manera explícita los derechos prioritarios de algunos grupos de la población que tradicionalmente han

sido descuidados en las políticas públicas y el acceso a servicios. Entre ellos se encuentran adultos mayores; niñas, niños y adolescentes (NNA)¹; mujeres embarazadas; personas con discapacidad (PCD); personas privadas de libertad; personas con enfermedades catastróficas; y víctimas de violencia doméstica y sexual o maltrato infantil, entre otros (Art. 35). A partir de estas estipulaciones constitucionales, el sector público impulsó iniciativas legales, políticas y programas con especial atención a los grupos de atención prioritaria.

- 2.3 Entre ellos, las reformas a favor de PCD y mujeres o NNA víctimas de violencia han cobrado importancia especial durante la última década, por razones diferentes. En el primer caso, ya desde 2007, el gobierno nacional viene impulsando reformas importantes para PCD, entre ellas el lanzamiento de la Misión Solidaria Manuela Espejo en 2009 que incluía: (i) un programa de transferencias monetarias (Bono Joaquín Gallegos Lara, BJGL) que sigue vigente y actualmente se dirige a 23.200 PCD severa y sus familias, consistiendo en una transferencia monetaria mensual de US\$240 que se entrega a los cuidadores de PCD severa²; (ii) la iniciativa de la [Ley Orgánica de Discapacidad](#) aprobada en 2012; y (iii) la introducción del tamizaje metabólico neonatal en 2013, entre otros.
- 2.4 En el caso de las mujeres o NNA víctimas de violencia, las reformas recientes se deben a los números alarmantes de femicidios y abusos sexuales de menores en los últimos años. Las estadísticas oficiales de feminicidios reflejan el nivel de gravedad del problema en el país, considerando que la muerte violenta representa el extremo de un continuo amplio de violencia contra mujeres³. Según las estadísticas del Ministerio del Interior, se cometieron 68 feminicidios⁴ en 2016 y 108 en 2017. Se estima que 6 de cada 10 mujeres mayores de 15 años son víctimas de violencia⁵. Según datos de la Fiscalía, de cada 10 víctimas de violación, seis son NNA. La violencia sexual contra niñas y adolescentes es uno de los factores causantes de la alta tasa de embarazo en adolescentes en Ecuador, estimada en 17-18% en el grupo de 15 a 19 años⁶. Para las niñas menores de 14 años⁷, se estima que cerca de 2.000 niñas quedan embarazadas

¹ El Código de la Niñez y Adolescencia de Ecuador define la niñez para menores de 12 años y la adolescencia de 12 a 18 años.

² MIES (2018): [Informe de la Gestión del Bono 'Joaquin Gallegos Lara' Marzo 2018](#). Presentación Powerpoint del MIES presentada a la misión de identificación de EC-L1238 del Banco.

³ Ver también https://www.unicef.org/ecuador/Violencia_de_Gnero.pdf

⁴ Desde 2014, el Código Orgánico Integral Penal de Ecuador establece lo siguiente: "Artículo 141--Feminicidio. La persona que como resultado de relaciones de poder manifestadas en cualquier tipo de violencia de muerte a una mujer por el hecho de serlo o por su condición de género, será sancionada con pena privativa de libertad de 22 a 26 años."

⁵ INEC (2011): [Encuesta Nacional de Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres](#). Esta encuesta cubre mujeres mayores de 14 años al nivel nacional y está desactualizada. El gobierno tiene previsto realizar una nueva ronda de esta encuesta en 2018 y está buscando fondos para una encuesta nacional complementaria para menores de 14 años. Ambas fuentes de datos ayudarán a formular o refinar las políticas públicas contra violencia.

⁶ CEPAL (2014): [La maternidad adolescente en América Latina y el Caribe](#). La publicación usa datos censales de Ecuador de 2010. Se estima una tasa de 16,8% para no indígenas y 18,6% para indígenas en este grupo etario. Con base en datos comparativos de la CEPAL para 18 países latinoamericanos, las tasas en Ecuador están entre las cuatro más altas de la región, después de Nicaragua, República Dominicana y Honduras (CEPAL, 2015: Panorama Social de América Latina 2015).

⁷ En Ecuador, cualquier embarazo en niñas menores de 14 años edad es considerado delito sexual.

anualmente⁸. En respuesta a esta situación y la preocupación que causa en la sociedad, una de las siete preguntas del Referéndum Constitucional y Consulta Popular que fue realizado en febrero de 2018 en Ecuador se refería a la no prescripción de delitos sexuales contra menores. El 73% de la población votó a favor de esta propuesta.

2.5 **Contexto de las reformas en discapacidad en el sector social.** La Ley Orgánica de Discapacidades⁹ de 2012 tiene como objetivo asegurar la prevención, detección oportuna, habilitación y rehabilitación de la discapacidad y garantizar la plena vigencia, difusión y ejercicio de los derechos de las PCD. Entre los seis fines que motivan esta ley, al menos tres están directamente relacionados con la provisión de servicios sociales de calidad para PCD o el acceso a los mismos (tanto en términos de acceso físico o formatos comunicacionales accesibles y actitudes)¹⁰ y uno enfatiza la corresponsabilidad y participación de la familia, la sociedad y las instituciones públicas, semipúblicas y privadas para lograr la inclusión social de las PCD y el pleno ejercicio de sus derechos. Para cumplir con su objetivo, la ley instituye criterios para la definición¹¹, calificación y acreditación de los tipos y grados de discapacidad para cada persona, crea un registro nacional, define los derechos específicos de PCD de salud, educación, cultura, deporte, recreación y turismo, trabajo¹² y capacitación, vivienda, accesibilidad física y a la comunicación, seguridad social y un régimen tributario y arancelario especial para PCD, y establece las instancias que conforman el Sistema Nacional de Protección Integral de las PCD. Por consiguiente, en el sector social, lo estipulado en la ley se refleja en reformas legales y operativas en los subsectores de salud, educación y protección social, entre otros.

2.6 En salud, el Ministerio de Salud Pública (MSP) en su función como mayor proveedor de servicios de salud en el país debe ocuparse de “la prevención para reducir los índices de discapacidad en la población¹³”, incluyendo la detección

⁸ Fundación Desafío (2015): [Vidas robadas, Entre la Omisión y la Premeditación. Situación de la maternidad forzada en niñas del Ecuador](#). La publicación se basa en un estudio comparativo para los años 1990 y 2014.

⁹ Ley 796/2012, reglamentada por decreto en diciembre de 2013.

¹⁰ Los tres fines de la ley que se relacionan con servicios sociales son: (i) promover e impulsar un subsistema de promoción, prevención, detección oportuna, habilitación, rehabilitación integral y atención permanente de las personas con discapacidad a través de servicios de calidad; (ii) procurar el cumplimiento de mecanismos de exigibilidad, protección y restitución, que puedan permitir eliminar, entre otras, las barreras físicas, actitudinales, sociales y comunicacionales, a que se enfrentan las personas con discapacidad; y (iii) garantizar y promover la participación e inclusión plenas y efectivas de las personas con discapacidad en los ámbitos públicos y privados.

¹¹ Con efecto se considera persona con discapacidad a toda aquella que, como consecuencia de una o más deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales, con independencia de la causa que la hubiera originado, ve restringida permanentemente su capacidad biológica, psicológica y asociativa para ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, en la proporción que establezca el Reglamento.

¹² Por ejemplo, la ley determina el derecho al empleo en condiciones de igualdad y establece un cupo mínimo de 4% de puestos de trabajo para PCD para empresas públicas y privadas con un mínimo de 25 empleados. Existen beneficios impositivos asociados a esta obligación. Se estima que en la actualidad hay unas 58.000 PCD insertadas en el mercado laboral ([Agenda Nacional para la Igualdad de Discapacidades 2017-2021](#)).

¹³ Ley Orgánica de Salud 2006, reglamentada por Decreto Ejecutivo 1395 en 2008, Ley reformativa de 2012 (para incluir el Tratamiento de las Enfermedades Raras o Huérfanas y Catastróficas), con la modificación respectiva al reglamento de ley en 2012.

temprana de discapacidades mediante diferentes tipos de tamizajes (neonatal-metabólico, auditivo, visual y de neurodesarrollo) y la clasificación bio-psicosocial del tipo y grado de discapacidades con base en un instrumento específico (baremo) que se usa para definir el acceso a programas y beneficios que otorga el Estado a las PCD¹⁴. Actualmente, existe un número insuficiente de 900 médicos (entre más de 16.000 profesionales de la salud al nivel nacional) que son certificados para la clasificación de discapacidades, y no existe un pool de profesionales certificados de remplazo cuando un médico certificado sale del sistema por cualquier razón. Asimismo, es necesario actualizar el instrumento de calificación de discapacidades usado en Ecuador, ya que se basa en el baremo español que no corresponde al contexto ecuatoriano¹⁵. Ambos factores contribuyen a la queja de la población con discapacidad de una clasificación y certificación tardía e insatisfactoria de las discapacidades en Ecuador.

- 2.7 En educación, la Ley Orgánica de Educación Intercultural de 2011 estipula la igualdad de oportunidades en el sistema educativo, garantizando la inclusión e integración de PCD, eliminando las barreras de aprendizaje. La mencionada Ley de Discapacidades especifica el alcance de los derechos de PCD en el ámbito educativo y prevé la inclusión en unidades educativas regulares (“educación inclusiva”) y, en casos justificados, su derivación a las 151 unidades especializadas existentes en el país (“educación especializada”)¹⁶. Estas instituciones actualmente funcionan sin contar con normativas de gestión y atención específicas, incluyendo la aplicación curricular y estándares de infraestructura y equipamiento específicos que consideren las necesidades de las diferentes discapacidades, por lo cual la calidad de la educación especializada es considerada baja y no cuenta con datos ni mecanismos de supervisión o mejora como los que existen sobre la educación regular. El Ministerio de Educación (MINEDUC) tiene previsto desarrollar un Modelo Nacional de Educación Especializada, con la finalidad de asegurar el acceso, la participación, el aprendizaje, la permanencia y la culminación de estudios de NNA con necesidades educativas especiales asociadas a la discapacidad. De manera complementaria, el INEVAL¹⁷ prevé desarrollar una versión del examen de bachillerato (“Ser Bachiller”) adaptada a PCD.

¹⁴ MSP (2012): [Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Salud, Ley 67, para incluir el Tratamiento de las Enfermedades Raras o Huérfanas y Catastrófica](#). Otra tarea del MSP es “mejorar la calidad y autonomía de vida de las PCD” (MSP, 2018: [Informe técnico sobre Tamizajes a cargo de la Dirección Nacional de Discapacidades](#)), para lo cual se otorga ayudas técnicas como sillas de ruedas, bastones, andadores, audífonos o lentes, además de prótesis y ortesis.

¹⁵ La clasificación bio-psicosocial se basa en el concepto de “discapacidad funcional” que combina el tipo y grado de discapacidad clínica con el entorno socioeconómico y otros componentes de la vida de la persona para determinar el grado de discapacidad total, de manera que dos personas con la misma discapacidad clínica pero diferentes niveles de pobreza recibirían una clasificación del grado de discapacidad global diferente. En consecuencia, una adaptación del baremo al contexto ecuatoriano permitiría considerar los niveles y tipos de vulnerabilidad y pobreza específicos del país. Se espera que, con una adaptación respectiva del baremo, el número y grado de discapacidad de los ecuatorianos aumentará (según información informal de expertos técnicos y personal del CONADIS, comunicada a la misión del Banco en marzo 2018).

¹⁶ Según datos del Censo Educativo 2016 y el Registro Social 2014 se reportan un total de 62.271 NNA con discapacidad en edad escolar en Ecuador, de los cuales 27.689 (44%) se encuentran fuera del sistema educativo. El país cuenta con 151 Unidades Educativas Especializadas (106 fiscales y 45 particulares), donde se atiende a 12.213 NNA con discapacidad (20%). El 36% restante de NNA con discapacidad dentro del sistema educativo está siendo atendido por las unidades educativas regulares.

¹⁷ Instituto de Evaluación de Educación.

2.8 En protección social, el programa BJGL se dirige a los cuidadores de PCD severa, según mencionado arriba. Para PCD de grados no severos, el estado ofrece una pensión mensual de US\$50. Asimismo, existen servicios institucionalizados y domiciliarios de atención y cuidado a PCD¹⁸. El 92% de los cuidadores de PCD que reciben el BJGL son mujeres¹⁹ que enfrentan una carga laboral y psico-social excepcional, la cual en la literatura está asociada a altos riesgos de contraer el “síndrome de desgaste” de cuidadores²⁰. Esto trae consecuencias negativas en la calidad del cuidado de las PCD, la salud física y mental y dinámica de vida del cuidador y el bienestar de toda la familia²¹. Para aliviar esta situación, el MIES tiene previsto crear Redes Próximas de Apoyo al Cuidado de PCD. Este modelo de atención consistirá en la identificación, registro y capacitación de cuidadores sustitutos del entorno comunitario local que presten apoyo a las cuidadoras principales para ofrecer tiempos de respiro y autocuidado a los cuidadores principales y así contribuir a la prevención y mitigación del síndrome de desgaste sin perjudicar la calidad del cuidado de las PCD.

2.9 **Contexto de las reformas sociales en violencia.** En febrero 2018 fue aprobada la nueva Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres²², con la cual el Estado se compromete a la erradicación de la violencia contra las mujeres en corresponsabilidad con la sociedad civil, la familia y otras instancias gubernamentales. El corazón de la ley, que la distingue de instrumentos legales anteriores, es la creación de un Sistema Nacional Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres, organizado en cuatro ejes: prevención, atención, protección y reparación²³. Todos los niveles de gobierno deben adoptar las medidas relevantes para asegurar los derechos de las mujeres a través de su ciclo de vida: niñas, adolescentes, adultas y adultas mayores. El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y Cultos (MJDHC) tiene las atribuciones de coordinación y monitoreo de las políticas públicas de protección de mujeres y la aplicación de acciones diseñadas por las instituciones que conformen el sistema. La Ley estipula la creación de políticas públicas de instituciones del sector social (MSP, MINEDUC, MIES, entre otros²⁴) a través de sus instancias centralizadas y descentralizadas. Por ejemplo, atribuye al

¹⁸ Todos los usuarios de servicios del MIES son pobres o extremadamente pobres. En el caso de los bonos monetarios, la elegibilidad se establece mediante el índice de focalización del Registro Social.

¹⁹ MIES (2018): [Informe de la Gestión del Bono 'Joaquín Gallegos Lara' Marzo 2018](#). Presentación Powerpoint del MIES ofrecida a la misión de identificación de EC-L1238 del Banco. .

²⁰ Al síndrome de desgaste se le ha denominado de varias maneras en una amplia literatura: colapso, crisis, síndrome de sobrecarga, burnout (síndrome del quemado), síndrome del cuidador. Este evento se refiere a la repercusión negativa en la salud del cuidador de una persona con enfermedad crónica o discapacidad, producto de un conjunto de problemas físicos, mentales, sociales y económicos que generan sus actividades de cuidado y que finalmente terminan alterando la dinámica habitual de vida y restringiendo socialmente al cuidador (Nardi et al., 2013: [Asociación entre la incapacidad funcional del anciano y la sobrecarga del cuidador familiar](#); y Aravena y Sanhueza, 2010: [Evaluación de la sobrecarga de cuidadoras/es informales](#)).

²¹ En México un estudio realizado en 2011 encontró que el 27% de los cuidadores padecía hipertensión arterial y 18% diabetes mellitus. Según la escala de Zarit, 14% de los cuidadores experimentaba sobrecarga leve y 11% sobrecarga intensa, confirmando además una relación estadísticamente significativa entre la carga de cuidador, el nivel de escolaridad, la hipertensión arterial y el parentesco (Bello, 2014: [Sobrecarga del cuidador primario de pacientes con enfermedades crónico-degenerativas](#)). Registro Oficial. Suplemento. Año I. No.175. 5 de febrero de 2018.

²³ Se integran al sistema 15 instituciones del gobierno central, los Gobiernos Autónomos Descentralizados y no menos de 17 instituciones y organizaciones de la sociedad civil.

²⁴ El Artículo 22 de la ley enumera las instituciones involucradas (ver [referencia](#) en Anexo IV).

MJDHC la formulación del Plan Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra Mujeres 2017-2021 y al MIES la formulación del plan correspondiente para NNA.

- 2.10 En salud, la capacidad instalada actualmente para la primera acogida de víctimas de violencia no corresponde a las demandas en términos de cobertura, ubicación y horarios de atención. El MSP prevé reformar el sistema de primera acogida de víctimas de violencia que actualmente se concentra en solo 15 salas especializadas al nivel nacional que implican altos costos operativos y poca cobertura, tienen capacidad ociosa en los horarios diurnos de atención y no ofrecen servicios en los horarios nocturnos donde se concentra la demanda de servicios de las víctimas de violencia. Uno de los cambios previstos es la preparación de todos los servicios de emergencia del MSP para poder prestar servicios de primera acogida.
- 2.11 Conjuntamente entre los sectores de salud y educación, está prevista la creación de una Política Nacional Intersectorial de Promoción de los Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos y Prevención del Embarazo Adolescente 2018-2021, con el fin de generar acciones oportunas y efectivas en ambos sectores que contribuyan a que los y las adolescentes accedan de manera universal a información, educación y servicios de salud sexual y reproductiva para la toma de decisiones libres y responsables sobre sexualidad y reproducción y el ejercicio de sus derechos relacionados.
- 2.12 Asimismo, en el sector educativo, los protocolos de actuación frente a situaciones de violencia detectadas o cometidas en el Sistema Nacional de Educación tienen el objeto de regular los procedimientos para la prevención, atención y acompañamiento a los NNA de las instituciones educativas que se vean afectados por infracciones de tipo sexual. Actualmente, estos protocolos prevén que el proceso de denuncia incluya la dirección de unidades educativas como punto focal obligatorio para derivar una denuncia al sistema judicial, lo cual conlleva a desincentivar la denuncia y resultar en un subregistro y falta de atención a los posibles casos de abuso sexual y otras formas de violencia cometidos en las unidades educativas del país. Por esta razón, el sector prevé actualizar dichos protocolos para cambiar el proceso de denuncia en el sentido de abrir la posibilidad de realizar denuncias a todas las personas que participan en el sistema educativa, incluyendo alumnos y sus familias.
- 2.13 **Alineación estratégica.** Este proyecto responde a las prioridades del Gobierno de Ecuador y del Banco. Por un lado, el [Plan Nacional de Desarrollo \(PND\) 2017-2021 "Toda una Vida"](#) establece la prioridad de implementar políticas para grupos en situación de discriminación o desventaja, tal como las PCD bajo su Objetivo 1 de "garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas". Por otro lado, el proyecto se alinea con la [Estrategia de País del BID con Ecuador 2012-2017](#) (GN-2680), que identifica el desarrollo social como una de las áreas prioritarias de intervención del Banco. La nueva Estrategia de País prevista para 2018 contendrá referencias y metas explícitas a los aspectos de calidad de los servicios sociales para la población más vulnerable. Asimismo, las actividades propuestas están alineadas con el Marco Sectorial de Pobreza y Protección Social (GN-2784-7), el Marco Sectorial de Educación y Desarrollo Infantil Temprano del Banco (GN-2708-5) y el Marco Sectorial de Género y

Diversidad (GN-2800-8) del BID, los cuales enfatizan fortalecer la identificación oportuna de rezagos en el desarrollo, cerrar las brechas de equidad en educación, y aumentar la igualdad de género y el trabajo con PCD, respectivamente. El proyecto es además consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2010-2020 (GN-2778-5), en particular con el desafío de inclusión social e igualdad mediante el indicador del CRF de Resultado de Desarrollo de los Países “Beneficiarios de programas destinados a combatir la pobreza”. A través de estos indicadores y el contenido de las medidas de políticas consideradas, el proyecto también contribuye de manera directa al área transversal de igualdad de género y diversidad, dado que las reformas previstas a los servicios sociales de educación, salud y protección social se dirigen explícitamente a poblaciones vulnerables en términos de género o condiciones de discapacidad.

B. Objetivos y componentes

- 2.14 **Instrumento de financiamiento.** El Gobierno de Ecuador ha solicitado una operación de Apoyo a Reformas de Políticas, bajo la modalidad de dos tramos, para apoyar el desarrollo del marco normativo, institucional y operativo para la inclusión y atención de poblaciones vulnerables en términos de género o condiciones de discapacidad en los servicios sociales, donde se conocen las medidas de política y las acciones necesarias para comenzar su implementación en el mediano plazo. El préstamo asciende a US\$100 millones con cargo a los recursos del Capital Ordinario, el cual se desembolsará en dos tramos, asegurando que los medios de verificación del segundo tramo son robustos, están balanceados con relación al primero, y se pueden cumplir en el plazo de ejecución previsto para la operación. El valor exacto de cada tramo se definirá durante el diseño de la operación. Conforme al documento CS-3633-1, párrafo 3.27 literal (b), se justifica el tamaño de la operación sobre la base de las necesidades de financiamiento que experimenta el país²⁵. En el primer tramo de la operación se espera lograr el diseño y aprobación de los instrumentos normativos y en el segundo tramo de la operación se espera lograr acciones complementarias o relacionadas a la implementación de las políticas definidas en el primer tramo.
- 2.15 **Objetivo.** El proyecto tiene como objetivo fortalecer el marco normativo, institucional y operativo del sector social para la inclusión y atención coordinada de poblaciones vulnerables en términos de género o condiciones de discapacidad en los servicios de educación, salud y protección social en Ecuador.
- 2.16 **Componente 1: Marco macroeconómico.** El objetivo de este componente es mantener un contexto macroeconómico congruente con los objetivos del proyecto según lo establecido en la Matriz de Políticas.
- 2.17 **Componente 2: Inclusión social de personas con discapacidad.** El objetivo del componente es fortalecer la inclusión y atención de PCD y sus familias en los sistemas de salud, educación y protección social, mediante: (i) la elaboración,

²⁵ El Presupuesto General del Estado aprobado por la Asamblea Nacional contempla unas necesidades brutas de financiamiento de US\$8.254 millones para 2018. Con los recursos de esta operación, por tanto, se cubriría el 1,2% de las necesidades de financiamiento proyectadas para el presente ejercicio fiscal.

aprobación e implementación inicial de un Manual para la Calificación de Discapacidad Ecuatoriano (Baremo Ecuatoriano) que contenga las limitaciones del actual Instrumento de Valoración de las Situaciones de Minusvalía (Baremo Español), la adaptación de la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF) al contexto ecuatoriano, las características y actores de un sistema único de calificación de discapacidad al nivel nacional, y directrices para la calificación integral de la discapacidad; (ii) la aprobación e implementación inicial del Reglamento para la Calificación, Recalificación y Acreditación de Discapacidad y Deficiencia o Condición Discapacitante que contenga los actores que integran el proceso, los requisitos para proceder con el trámite de calificación, recalificación y acreditación de personas con discapacidad, y las etapas y procesos de calificación, recalificación y acreditación, (iii) la aprobación e implementación inicial de un Modelo de Gestión y Atención para las Instituciones Educativas Especializadas (IEE) que contenga directrices para fortalecimiento de capacidades de talento humano, definiciones de la estructura organizacional y funciones de las IEE; y especificaciones pedagógicas-curriculares para cada nivel de concreción; (iv) el desarrollo y aprobación de un Protocolo de evaluación asistida (prueba de bachiller) para la educación especializada que contenga formatos accesibles de la prueba adaptados a personas con discapacidad para permitir que los alumnos con discapacidad puedan titularse y postular a la educación superior; y (v) el diseño, aprobación e implementación inicial de un Modelo de Redes Próximas de Apoyo al Cuidado de PCD que contenga la definición de estructura y actores de una red de sustitutos voluntarios de cuidadores de PCD al nivel local, la definición del perfil de personas sustitutas voluntarias para personas cuidadoras, y la definición de procesos operativos para el registro de estos sustitutos. Los beneficiarios de este componente serán las personas con cualquier tipo de discapacidad en diferentes etapas del ciclo de vida (infancia, edad escolar y edad adulta) y/o sus cuidadores al nivel nacional.

- 2.18 **Componente 3: Prevención de violencia contra niñas, niños, adolescentes y mujeres.** El objetivo de este componente es apoyar la prevención de violencia y la atención de niñas, niños, adolescentes y mujeres sobrevivientes de violencia en los servicios de salud, educación y protección social, mediante: (i) la aprobación e implementación inicial de un Formulario de Notificación de Casos de Presunta Violencia que contenga la normatización del Servicio de Primera Atención de víctimas de violencia en los establecimientos del Sistema Nacional de Salud, directrices técnicas para brindar una atención que garantice la confidencialidad y no revictimización y facilite el acceso directo al Sistema de Justicia, y la definición de los procesos y flujos de atención y referencia; (ii) la aprobación e implementación inicial de la Estrategia de Promoción de Derechos Sexuales-Reproductivos para la Prevención del Embarazo Adolescente que contenga la dictación de una Política Nacional Intersectorial de Promoción de los Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos y Prevención del Embarazo Adolescente 2018–2021 y la definición de planes y procesos para la ejecución de las acciones y estrategias de la Política en temas de educación; (iii) la aprobación e implementación inicial del Protocolo actualizado de prevención de violencia para el sistema educativo que contenga lineamientos específicos para la atención, la protección y la restitución inmediata y oportuna de derechos, evitando la revictimización de niños, niñas y adolescentes víctimas de hechos de violencia detectados o cometidos en el sistema educativo; y (iv) la aprobación e

implementación inicial del Plan Nacional de Erradicación y Prevención de Violencia contra NNA. Los beneficiarios de este componente serán las personas, particularmente niñas, niños, adolescentes y mujeres, que son víctimas o están en riesgo de sufrir violencia de cualquier tipo en diferentes etapas del ciclo de vida (infancia, edad escolar y edad adulta) al nivel nacional.

- 2.19 La Matriz de Políticas indicativa presenta las acciones de política que preliminarmente se han identificado con el Gobierno de Ecuador. Las actividades particularmente innovadoras de este proyecto son dos: (i) la protección y atención de la mujer a través del ciclo de vida y por diferentes sectores sociales relevantes; y (ii) el reconocimiento del rol de cuidadores de personas con alto grado de dependencia que suelen ser ignorados en las políticas públicas de nuestra región.

III. ASPECTOS TÉCNICOS Y CONOCIMIENTO DEL SECTOR

- 3.1 El Anexo IV lista algunos de los estudios sectoriales utilizados en el diseño de esta operación. La Sección II contiene los datos y referencias disponibles para las áreas de intervención del proyecto.
- 3.2 Esta operación es complementaria a un préstamo de inversión orientado a apoyar la inclusión social de personas con discapacidad en Ecuador (EC-L1236) que será desarrollado paralelamente y apoyará algunas de las líneas de acción en el ámbito de discapacidades, particularmente con referencia a la implementación del nuevo instrumento (baremo) de clasificación de discapacidad en salud. Por otro lado, con sus inversiones en la accesibilidad general de personas con discapacidad al espacio público y los servicios sociales, el proyecto EC-L1236 complementará las reformas de la presente operación, permitiendo acceso físico, háptico y auditivo al transporte público y lugares de atención de servicios de educación y salud cuya mejora es el objeto de esta operación. Al mismo tiempo, se ha desarrollado una propuesta de Cooperación Técnica (CT) para brindar apoyo técnico y metodológico a la implementación de las reformas plateadas en educación e inclusión social.
- 3.3 **Organismo ejecutor.** Las reformas contenidas en la Matriz de Políticas serán implementadas por el MSP, MINEDUC y MIES. El proyecto será ejecutado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), en coordinación con el Consejo Sectorial de lo Social que principalmente apoyará al MEF en el seguimiento técnico a los ministerios sectoriales sociales para asegurar que las medidas de políticas cumplan en fecha y contenido lo establecido en la matriz. Las funciones y responsabilidades de ambas instituciones (MEF y Consejo) serán detalladas en el POD. 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 las de formular y aprobar la política intersectorial, la agenda de coordinación intersectorial y la planificación de la inversión pública intersectorial, incluyendo la coordinación del cumplimiento de la agenda de coordinación intersectorial. Son miembros plenos del Consejo Sectorial las instituciones de la Función Ejecutiva que se rigen a la coordinación del Consejo. El Consejo Sectorial de lo Social está

conformado por el titular de la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT) quien lo preside, y los titulares de los Ministerios de Deporte, Educación, Inclusión Económica y Social, Salud Pública, Trabajo y la Secretaria Técnica del Plan Toda una Vida (STPTV)²⁶. El Consejo Sectorial será fortalecido con un equipo ejecutor dedicado exclusivamente a esta operación.

- 3.4 **Arreglos de monitoreo y evaluación.** El Consejo Sectorial de lo Social estará a cargo de apoyar al MEF en el seguimiento técnico del MSP, MINEDUC y MIES para asegurar el cumplimiento de las fechas y contenidos de las medidas de políticas. El responsable del cumplimiento de las condiciones y monitoreo de los indicadores ante el Banco será el MEF. El monitoreo del proyecto está definido por la verificación de las medidas de política acordadas como condiciones de desembolso y que serán detalladas en la Matriz de Medios de Verificación y en la Matriz de Resultados del POD, de manera que el cumplimiento de los indicadores de producto se comprobará con la información detallada en la Matriz de Medios de Verificación. También se dará seguimiento a los resultados e impactos de las reformas a través de los indicadores respectivos que serán detallados en la Matriz de Resultados. Los procesos de monitoreo y evaluación respectivos serán detallados en el POD.

IV. OTROS TEMAS

- 4.1 **Riesgos ambientales.** Según establece la Política de Cumplimiento de Salvaguardia del Medio Ambiente (OP-703), el proyecto no requiere clasificación de impacto ex ante por tratarse de un préstamo de Apoyo a Reformas de Políticas cuyos recursos son de libre disponibilidad (B.13). Asimismo, esta operación no considera el financiamiento de obras de infraestructura por lo que no ejecutará actividades con implicaciones negativas sobre el medio ambiente ni sobre los recursos naturales.
- 4.2 **Otros riesgos.** Existe un contexto favorable para el cumplimiento de las medidas de política y medios de verificación, pues las reformas a las políticas sociales y sus servicios operativos para la inclusión de grupos prioritarios, en particular PCD y víctimas de violencia, son de suma importancia para las autoridades que asumieron el nuevo Gobierno Nacional en 2017 y hay un panorama presupuestal restringido. Además, la selección de medidas de política prioriza aquellas que están bajo control del Ejecutivo al nivel central. Sin embargo, dado el contexto de las restricciones fiscales severas presentes en el país, se identificó el riesgo que el gobierno podría no lograr cubrir sus necesidades de financiamiento, obligando a las autoridades a intensificar el proceso de la consolidación fiscal, reduciendo la asignación presupuestaria a las iniciativas relacionadas con el proyecto. Se prevé mitigar este riesgo mediante la realización de informes semanales sobre la posición de liquidez del gobierno, la recopilación y análisis de los indicadores macroeconómicos del país, la elaboración del IAMC y su discusión en el grupo de trabajo macroeconómico del BID.

²⁶ Decreto Ejecutivo No.34 de junio de 2017.

- 4.3 También existe el riesgo de cambios en la gestión pública que podrían afectar la priorización de las actividades de reformas del proyecto, debido a la reorganización institucional actualmente en curso y cambios frecuentes de autoridades en las entidades de la administración pública. Para mitigar este riesgo, el proyecto involucra a la Presidencia de la Republica en el diseño, la aprobación de la matriz de políticas y firma de las ayudas memorias, para asegurar la priorización de las medidas acordadas al interior del gobierno y las entidades sociales directamente involucradas. Asimismo, se identificó el riesgo de atrasos en el cumplimiento de las condiciones relacionadas con el segundo tramo debido a una coordinación débil o compleja dentro de las instituciones del sector social encargadas del diseño técnico, aprobación y entrega de las reformas al nivel central. Para mitigar dicho riesgo, el Banco apoyará con recursos de CT no reembolsable a las instituciones encargadas de avanzar en el cumplimiento de las medidas de políticas, en particular con respecto a asistencia técnica para el diseño técnico de aquellas reformas que son innovadoras para el país y la región, como la educación especializada e inclusiva y atención a cuidadores de PCD. Asimismo, existe el riesgo de una coordinación interinstitucional compleja frente a una matriz de políticas a la cual aportan tres ministerios en dos áreas de reformas sociales para poblaciones prioritarias. Para mitigar este riesgo y posibles atrasos en la entrega de las medidas de políticas, la operación prevé que el ministerio ejecutor (MEF) sea apoyado por el Consejo Sectorial de lo Social, para lo cual la CT mencionada financiará un equipo mínimo de coordinación en el Consejo Sectorial para el seguimiento a la elaboración de las medidas de política acordadas.

V. RECURSOS Y CRONOGRAMA DE PREPARACIÓN

- 5.1 El Anexo V detalla el cronograma de preparación y establece los hitos necesarios para que el POD sea distribuido a QRR el 9 de julio de 2018 y aprobado por el Directorio el 26 de septiembre de 2018. El costo estimado de la preparación del proyecto asciende a US\$74.855, distribuidos en US\$60.500 para estudios y consultorías, y US\$14.355 para misiones.

CONFIDENCIAL

¹ La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a "Información Deliberativa" contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la "Política de Acceso al Información" del Banco (Documento GN-1831-28).



Safeguard Policy Filter Report

Operation Information

Operation		
EC-L1238 Reforms for the inclusion of vulnerable populations in terms of gender or conditions of disability in the social services in Ecuador		
Environmental and Social Impact Category	High Risk Rating	
B13		
Country	Executing Agency	
ECUADOR		
Organizational Unit	IDB Sector/Subsector	
Education	GENDER EQUALITY & WOMENS EMPOWERMENT	
Team Leader	ESG Primary Team Member	
JULIA JOHANSEN		
Type of Operation	Original IDB Amount	% Disbursed
Loan Operation	\$100,000,000	0.000 %
Assessment Date	Author	
19 Apr 2018	aolsen Alternate Team Leader	
Operation Cycle Stage	Completion Date	
ERM (Estimated)	17 May 2018	
QRR (Estimated)	17 Jul 2018	
Board Approval (Estimated)		
Safeguard Performance Rating		
Rationale		



Safeguard Policy Filter Report

Potential Safeguard Policy Items

[No potential issues identified]

Safeguard Policy Items Identified

B.1 Bank Policies (Access to Information Policy– OP-102)

The Bank will make the relevant project documents available to the public.

B.1 Bank Policies (Gender Equality Policy– OP-761)

The operation is designed specifically to address [gender equality](#) or [women's empowerment](#) issues.

B.1 Bank Policies (Gender Equality Policy– OP-761)

The operation will offer opportunities to promote [gender equality](#) or [women's empowerment](#).

B.2 Country Laws and Regulations

The operation is expected to be in compliance with laws and regulations of the country regarding specific women's rights, the environment, gender and indigenous peoples (including national obligations established under ratified multilateral environmental agreements).

B.7 Supervision and Compliance

The Bank is expected to monitor the executing agency/borrower's compliance with all safeguard requirements stipulated in the loan agreement and project operating or credit regulations.

B.13. Noninvestment Lending and Flexible Lending Instruments

Ex-ante impact classification may not be feasible for this type of operation. This includes: policy-based loans, Financial Intermediaries (FIs) or loans that are based on performance criteria, sector-based approaches, and conditional credit lines for investment operations.

Recommended Actions

Operation has triggered 1 or more Policy Directives; please refer to appropriate Directive(s). Complete Project Classification Tool. Submit Safeguard Policy Filter Report, PP (or equivalent) and Safeguard Screening Form to ESR.

Additional Comments

Esta operación de PBL no considera el financiamiento de obras de infraestructura por lo que no ejecutará actividades con implicaciones negativas sobre el medio ambiente ni sobre los recursos naturales, y no requiere clasificación de impacto ex ante (B.13) de la Política de Cumplimiento de Salvaguardia del Medio Ambiente (OP-703).

ESTRATEGIA DE SALVAGUARDAS AMBIENTAL Y SOCIAL

A. Medio ambiente

Esta operación no considera el financiamiento de obras de infraestructura, por lo que no ejecutará actividades con implicaciones negativas sobre los recursos naturales. Por lo tanto, no requiere clasificación de impacto ex ante (B.13) de la Política de Cumplimiento de Salvaguardia del Medio Ambiente (OP-703).

B. Aspectos sociales

No se prevé que el programa genere impactos sociales negativos. Por el contrario, con las reformas en el ámbito de discapacidad se espera mejorar la inclusión y atención de personas con discapacidad de diferentes grupos de edad que representan un grupo particularmente vulnerable de la población ecuatoriana. Asimismo, con las reformas normativas y operativas en la prevención y atención a víctimas de violencia sexual en el sector social, se busca proteger la vida y los derechos de niñas, adolescentes y mujeres de manera explícita.

ÍNDICE DE TRABAJO SECTORIAL PROPUESTO O COMPLETADO

Temas	Descripción	Fechas Estimadas	Referencias y Enlaces a Archivos Técnicos
Diagnósticos sectoriales en Discapacidad	Agenda Nacional de Discapacidades 2017-2021	Disponible	EZSHARE-362245465-5
	Atlas de Inclusión Social Ecuador	Disponible	EZSHARE-362245465-4
	Ley Orgánica de Discapacidades de Ecuador	Disponible	EZSHARE-362245465-3
	Encuesta de Condiciones de Vida – Sexta Ronda 2015	Disponible	EZSHARE-362245465-6
	Informe Técnico sobre Tamizajes en Salud	Disponible	EZSHARE-2027941144-17
	Nardi E de FR, Okino Sawada N, Ferreira Santos JL. Asociación entre la incapacidad funcional del anciano y la sobrecarga del cuidador familiar. Latino-Am 87	Disponible	EZSHARE-2027941144-18
	Aravena V, Sanhueza O. Evaluación de la sobrecarga de cuidadoras/es informales. Ciencia y enfermería. 2010;16(3):111–20.	Disponible	EZSHARE-2027941144-16
	Ley Orgánica de Educación Intercultural y bilingüe	Disponible	EZSHARE-2027941144-11
	Echeverría, O. Morales, I. (2014). Historia de los Modelos de Atención y Políticas de la Educación Especial en el Ecuador.	Disponible	EZSHARE-2027941144-10
	Vicepresidencia de la República (2011). Educación inclusiva y especial	Disponible	EZSHARE-2027941144-15
	Acuerdo Ministerial (2013). Normativa referente a los estudiantes con necesidades educativas especiales	Disponible	EZSHARE-2027941144-13
	Miriam Mariana Gallegos Navas (2017) Las familias de estudiantes con discapacidad en la escuela, sus necesidades y demandas. Caso Ecuador. Alteridad, Revista de Educación.	Disponible	EZSHARE-2027941144-9
	UNESCO. (2006). Inclusion in Education - a human right. In UNESCO, <i>Guidelines for Inclusion: Ensuring Access to Education for all</i> . Paris: UNESCO.	Disponible	EZSHARE-2027941144-8
Diagnósticos sectoriales en Violencia	Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres	Disponible	EZSHARE-2027941144-7
	Piras, Claudia; Ripani, Laura (2005) The Effects of Motherhood on Wages and Labor Force Participation: Evidence from Bolivia, Brazil, Ecuador and Peru	Disponible	EZSHARE-2027941144-6

Temas	Descripción	Fechas Estimadas	Referencias y Enlaces a Archivos Técnicos
	Banco Mundial (2011). <i>Embarazo adolescente y oportunidades en América Latina y el Caribe. Sobre las decisiones de fecundidad adolescente, la pobreza y los logros económicos.</i>	Disponible	EZSHARE-2027941144-5
	Federación Latinoamericana de Sociedades de Obstetricia y Ginecología (2011). <i>Factores relacionados con el embarazo y la maternidad en menores de 15 años en América Latina y el Caribe.</i> Perú.	Disponible	EZSHARE-2027941144-4
	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 2016, <i>Violencia contra la Niñez y la Mujer.</i>	Disponible	EZSHARE-2027941144-3
	Ministerio de Salud Pública del Ecuador, Unfpa, Instituto de Salud Pública de México, Sendas y Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2017). <i>Estudio de costos de omisión en salud sexual y reproductiva de Ecuador.</i>	Disponible	EZSHARE-2027941144-2
	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) 2017. <i>Género y Desarrollo: Más de una década de Cooperación Española por los Derechos de las Mujeres en Ecuador</i>	Disponible	EZSHARE-2027941144-19
Fuentes de alineación estratégica	Plan Nacional de Desarrollo Toda una Vida	Disponible	EZSHARE-362245465-2
	Estrategia de país del BID con Ecuador (2012-2017)	Disponible	EZSHARE-822151339-2
	Documento de Marco Sectorial de Protección Social y Pobreza, 2017	Disponible	EZSHARE-1566280393-8864
	Documento de Marco Sectorial de Salud	Disponible	EZSHARE-1566280393-8711
	Documento de Marco Sectorial de Educación	Disponible	EZSHARE-1566280393-8691

CONFIDENCIAL

¹ La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a "Información Deliberativa" contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la "Política de Acceso al Información" del Banco (Documento GN-1831-28).