



HACIA UN SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL ADAPTATIVA CON ACCIONES EFECTIVAS Y DE CORTO PLAZO

**PROPUESTA PARA EL GOBIERNO DE
DANIEL NOBOA AZIN**

**ELABORADO POR:
FRANCISCO AYALA / SOPROEN**

QUITO, OCTUBRE 2023

TABLA DE CONTENIDO

I. RESUMEN EJECUTIVO	1
II. INTRODUCCIÓN Y JUSTIFICACIÓN	3
III. SITUACIÓN ACTUAL	5
IV. PROPUESTA	5
V. OBJETIVO DEL DOCUMENTO	6
VI. MARCO TEÓRICO	7
A. ACCESO A PROGRAMAS Y SERVICIOS IMPULSADOS POR LA DEMANDA	9
B. EXPANSIÓN HORIZONTAL DURANTE EMERGENCIAS Y DESASTRES	9
C. MECANISMOS PARA MEJORAR LA COORDINACIÓN DENTRO DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL	11
VII. MECANISMOS PROPUESTOS PARA UN SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL ADAPTATIVO	13
A. MECANISMO DE REFERENCIAS Y ENLACES	15
1. Ejemplos de implementación de R&E en el contexto ecuatoriano	16
2. Proceso operativo del R&E	17
i. Sincronización e Integración	17
ii. Ciclo del Proyecto	18
iii. Identificación y selección de la oferta	19
iv. Referencia	20
v. Enlace	21
vi. Monitoreo a los proveedores de servicios	21
B. SISTEMA DE RESPUESTA A DESASTRES Y EMERGENCIAS	21
1. Tipos de emergencias y ciclo de las emergencias	21
2. Desafíos en las etapas de respuesta y recuperación	23
3. Políticas desarrolladas para enfrentar los desafíos durante las etapas de respuesta y recuperación en una emergencia	25
4. Propuestas operativas y tecnológicas para implementarlas en el corto plazo	25
VIII. ESTRATEGIA DE IMPLEMENTACIÓN Y PLAN DE TRABAJO	26
IX. BIBLIOGRAFÍA	28

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1: COBERTURAS DE POBLACIONES POBRES EN EL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL	9
FIGURA 2: EXPANSIONES VERTICALES Y HORIZONTALES EN UNA EMERGENCIA	10
FIGURA 3: CONTRIBUCIONES DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS FRENTE A LOS EVENTOS CLIMÁTICOS Y DESASTRES	12
FIGURE 4: MODELO CONCEPTUAL DE R&E	18
FIGURE 5: PROCESO DE REFERENCIAS Y ENLACES	19
FIGURA 6: FASES DE UNA EMERGENCIA	23

LISTA DE TABLAS

TABLA 1: ACCIONES PARA FORTALECER EL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL ADAPTATIVO	11
TABLA 2: COMO CATÁSTROFES, DESASTRES Y EMERGENCIAS DIFIEREN	19

TABLA 2: COMO CATÁSTROFES, DESASTRES Y EMERGENCIAS DIFIEREN**ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.**

LISTA DE ACRÓNIMOS

BDH	Bono de Desarrollo Humano
COE	Comité de Operaciones de Emergencia
M&E	Monitoreo y Evaluación
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social
MSP	Ministerio de Salud Pública del Ecuador
ONG	Organización No-Gubernamental
PS	Proveedor de Servicios
PSA	Protección Social Adaptativa
R&E	Referencias y Enlaces
SIG E	Sistema de Información Gerencial para Emergencias
SIIRS	Información del Registro Social de Ecuador
SRE	Sistema de Respuesta a Emergencias
TM	Transferencias Monetarias
TS	Trabajadores Sociales

RESUMEN EJECUTIVO

SOPROEN es una empresa consultora con oficinas en Estados Unidos y Ecuador, con más de 25 años de experiencia trabajando en el diseño e implementación de programas de protección social en más de 40 países de América Latina y el Caribe, Asia, África y el Medio Oriente.

SOPROEN quiere poner a consideración del presidente electo Daniel Noboa y su equipo, una propuesta para el sector social diseñada de tal manera que pueda ser implementada en el corto plazo y con alto impacto para los hogares pobres, vulnerables y afectados por desastres naturales. Gracias a la experiencia adquirida a través de los años, la empresa ha desarrollado instrumentos innovadores para migrar desde sistemas de protección social tradicionales a *sistemas de protección social adaptativos* de forma progresiva.

El sistema de protección social de Ecuador cuenta sólo con programas impulsados por el lado de la oferta, esto quiere decir que el Gobierno decide a quién, cómo y cuándo beneficiar. De ahí la necesidad de que se permita y facilite a los hogares a acceder a programas y servicios de acuerdo con sus necesidades urgentes (demanda). A medida que los sistemas de protección social puedan conformar un grupo de programas y servicios impulsados por el lado de la oferta y la demanda, se puede alcanzar un equilibrio en este sector, lograr un mayor acercamiento hacia los hogares, responder a sus necesidades de corto plazo (vía demanda), de largo plazo (vía oferta) y necesidades debido a emergencias/desastres (ambos vía oferta y vía demanda).

La Secretaría de Gestión de Riesgos plantea en su plan nacional de respuesta a desastres poner énfasis en la aplicación de procedimientos que permitan reducir los riesgos posteriores a un evento adverso, busca garantizar la seguridad personal y la recuperación humana, aplicando medidas de salud, asistencia humanitaria, alojamiento temporal y alimentación. Sin embargo, las propuestas de la Secretaría quedan cortas en dos aspectos, cobertura y eficiencia en la entrega de ayudas. La asistencia no llega a la mayoría de los damnificados debido a la falta de instrumentos que permitan expansiones horizontales rápidas para asistir a damnificados que no están en el sistema de protección social. Ayudas en especie o en efectivo no llegan a todos los damnificados por falta de instrumentos de pago ágiles. Sea que estén o no en el sistema de protección social, damnificados deben recibir la ayuda durante la etapa de recuperación mientras retornan a la normalidad.

La propuesta de SOPROEN consiste en implementar dos mecanismos para migrar a un sistema de protección social adaptativo: Primero, contar con un Sistema de Respuesta a Emergencias que permita llegar a damnificados que NO son parte del sistema de protección social (expansión horizontal). De esta manera, ellos reciben una asistencia adecuada y parecida a la que reciben aquellos que ya son parte del Bono de Desarrollo Humano (expansión vertical). Segundo, contar con un Mecanismo de Referencias y Enlaces para facilitar la vinculación de personas y hogares que tienen una necesidad urgente a programas y servicios de forma oportuna y a un costo mínimo

transaccional. Este mecanismo permite que personas que enfrentan un desastre sea este personal¹ o masivo² puedan encontrar el servicio o programa que les pueda ayudar a resolver su problema específico. A través de este mecanismo de Referencias & Enlaces, los hogares que demandan un servicio específico se les puede Referir y Enlazar al mismo.

Algunos programas desarrollados desde el lado de la oferta requieren reformas, pero la verdadera necesidad ahora es agregar instrumentos que permita multiplicar las opciones de ayuda a los hogares. En el corto plazo, estos instrumentos ayudarían a manejar las ayudas de manera adecuada y masiva para los afectados del Fenómeno del Niño, a diferencia de como se lo hecho en el pasado.

Los sistemas de protección social adaptativos pueden incrementar su eficacia de manera casi inmediata y significativa si se desarrollan e implementan este mecanismo de Referencias & Enlaces para facilitar el acceso a distintos programas y servicios que son impulsados por la demanda (hogares) y que de manera prioritaria resolverían necesidades urgentes y de corto plazo. Este mecanismo acompañaría a programas impulsados por la oferta para expandir ayudas monetarias y no monetarias a damnificados de emergencias y desastres que no son parte de estos programas (expansión horizontal).

SOPROEN ha desarrollado un sistema de Referencias & Enlaces y un sistema de respuesta a emergencias que incluyen procesos y protocolos operativos apoyados por sistemas de Información Gerencial para operarlos. Los sistemas son paramétricos y flexibles de configurar en cuestión de horas. En el caso del sistema de respuesta a emergencias, este se puede configurar durante la etapa de *preparación* y luego activarse mientras el evento de emergencia/desastre está en curso. De esta manera, el sistema de respuesta a emergencias sirve para llegar a los damnificados o poblaciones afectadas con asistencia en especie o en efectivo en cuestión de muy pocas semanas, haciendo posible una expansión horizontal en los mismos tiempos que la expansión vertical.

En resumen, durante la etapa de *Preparación* se hacen las adaptaciones operativas y las capacitaciones necesarias para que el sistema de respuesta a emergencias quede listo para responder a las próximas emergencias como sería la del fenómeno del Niño.

SOPROEN sugiere una estrategia de implementación de duración de un año, que el SRE se implemente primero para asistir a los damnificados del Fenómeno del Niño en la etapa de recuperación, y casi de forma paralela que se implemente el R&E en las áreas (cantones) con mayores probabilidades de ser afectados por emergencias climáticas en los próximos meses y años. Luego, a medida que estos instrumentos se vayan consolidando, se pueden ampliar para el resto del país. SOPROEN ya desarrolló estos instrumentos, protocolos y guías, ellas pueden ser fácilmente adaptadas a la realidad nacional en un corto tiempo.

¹ Evento familiar como incendio de su casa, muerte del jefe de hogar, imposibilidad de seguir con la actividad que provee los ingresos a la familia y otros por el estilo.

² Evento natural afectando comunidades incluyendo erupciones volcánicas, terremotos, inundaciones y otras.



AYALA CONSULTING GROUP

Designing and implementing social projects around the world

Miami
1581 W 49th St. #304
Hialeah, FL 33012
305 671 3658
ayalaconsulting.us

Quito
José Puerta N39-88 y Eloy Alfaro
Quito, Ecuador
593 2 226 0950
ayalaconsulting.com.ec

fayala@ayalaconsulting.com.ec