



Evaluación del Programa de País

Ecuador 2012-2017

Evaluación del Programa de País

Ecuador

2012-2017

Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE)

Marzo 2018





Este trabajo se distribuye bajo la licencia de Creative Commons https://creativecommons.org/licenses/by-ncnd/3.0/us/deed.es_ES (CC BY-NC-ND 3.0 US). Usted es libre de compartir, copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato bajo las siguientes condiciones:



Reconocimiento – Debe reconocer adecuadamente la autoría, proporcionar un enlace a la licencia e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo de cualquier manera razonable, pero no de una manera que sugiera que tiene el apoyo del licenciador o lo recibe por el uso que hace.



No comercial - No puede utilizar el material para una finalidad comercial.



Sin obras derivadas - Si remezcla, transforma o crea a partir del material, no puede difundir el material modificado.

No hay restricciones adicionales – No puede aplicar términos legales o medidas tecnológicas que legalmente restrinjan realizar aquello que la licencia permite.

El enlace URL incluye términos y condicionales adicionales de esta licencia.

© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2018**

Oficina de Evaluación y Supervisión
1350 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org/evaluacion

RE-514-1
Marzo 2018

SIGLAS Y ABREVIATURAS

PREFACIO

RECONOCIMIENTOS

RESUMEN EJECUTIVO

1. EL CONTEXTO DEL PROGRAMA DE PAÍS	1
A. Contexto macroeconómico y de finanzas públicas.....	1
B. Gestión institucional y administración pública.....	3
C. Desarrollo social y reducción de pobreza.....	5
D. Competitividad y desarrollo del sector privado.....	6
E. Previsiones de mediano plazo y principales desafíos para la nueva Estrategia del BID en Ecuador	9
2. LA ESTRATEGIA DEL BID EN ECUADOR	11
A. Posicionamiento estratégico de BID con Ecuador	11
B. Relevancia financiera del BID en Ecuador.....	17
C. Eficiencia del programa operativo y uso de sistemas nacionales	19
3. RELEVANCIA Y EFECTIVIDAD DEL PROGRAMA OPERATIVO	23
A. Resultados de la cartera por objetivo estratégico	23
B. Respuesta del BID a los choques exógenos	38
4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	41

NOTAS

ALC	América Latina y el Caribe
APP	Asociación Público-Privada
BCE	Banco Central del Ecuador
BDH	Bono de Desarrollo Humano
BDE	Banco de Desarrollo del Estado
BEI	Banco Europeo de Inversiones
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAF	Corporación Andina de Fomento (ahora <i>Banco Latinoamericano de Desarrollo</i>)
CCL	Línea de Crédito Contingente para Desastres Naturales (<i>por sus siglas en inglés</i>)
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGE	Contraloría General de Estado
CII	Corporación Interamericana de Inversiones
CME	Cambio de la Matriz Energética
CT	Cooperación Técnica
DSL	Línea de Crédito Contingente para Sostenibilidad del Desarrollo (<i>por sus siglas en inglés</i>)
EBJA	Proyecto Nacional para la Educación Básica para Jóvenes y Adultos
EPMMQ	Empresa Pública Metropolitana Metro de Quito
EP	Estrategia de País
FERUM	Programa de Electrificación Rural y Urbano Marginal
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
GBID	Grupo BID
GdE	Gobierno del Ecuador
IFI	Instituciones de Intermediación Financiera (<i>por sus siglas en inglés</i>)
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
MAIS	Modelo de Atención Integral en Salud
MEER	Ministerio de Electricidad y Energía Renovable
MF	Ministerio de Finanzas
MIDUVI	Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda
Modelo R	Plan de Reestructuración Pública de la Gestión Institucional
NSG	Sin Garantía Soberana (<i>por sus siglas en inglés</i>)
OMJ	Sector de Oportunidades para la Mayoría del BID (<i>por sus siglas en inglés</i>)
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión del BID
PBP	Préstamo Programático Basado en Políticas (<i>por sus siglas en inglés</i>)
PMR	Informe de Seguimiento de Proyecto (<i>por sus siglas en inglés</i>)
PIB	Producto Interno Bruto
PIRI	Plan de Inversión para la Reforma Institucional
PIRSA	Programa de Infraestructura Rural de Agua y Saneamiento
PNBV	Plan Nacional del Buen Vivir
PRSND	Programa de Reforzamiento del Sistema Nacional de Distribución
PYME	Pequeña y Mediana Empresa
SERCOP	Servicio Nacional de Contratación Pública
SG	Garantía Soberana (<i>por sus siglas en inglés</i>)

SPNF	Sector Público no Financiero
TCER	Tipo de Cambio Efectivo Real
TFFP	Programa de facilitación de Financiamiento al Comercio Exterior (<i>por sus siglas en inglés</i>)
WEO	Perspectivas de la Economía Mundial (<i>por sus siglas en inglés</i>)

Como parte de su plan anual de trabajo 2016-2017, la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) preparó la Evaluación del Programa de País (CPE, por sus siglas en inglés) con Ecuador para el período 2012-2017. Esta será la tercera evaluación independiente del programa de país del BID con Ecuador realizada por OVE, y la primera en cubrir el trabajo del Grupo BID. La presente evaluación cubre el programa del Grupo BID durante el período 2012-2017, el cual estuvo guiado por la Estrategia de País del BID en Ecuador 2012-2017 (GN-2680).

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con el mandato de OVE (RE-238) y el protocolo de Evaluaciones de País (RE-348-2). Sus principales propósitos son facilitar la rendición de cuentas e identificar lecciones aprendidas que puedan mejorar el programa futuro del Banco. La evaluación utiliza un conjunto diverso de fuentes de información. Estas incluyen entrevistas a informantes clave: funcionarios y ex funcionarios del gobierno, ejecutores de los proyectos, especialistas sectoriales del Grupo BID, cooperantes internacionales y miembros de la academia y de la sociedad civil familiarizados con los desafíos de desarrollo del país y de los distintos sectores en los que opera el Banco. Además, se analizaron los documentos de programación, supervisión (PMR, PSR) y evaluación (PCR y XPSR) del Banco. OVE complementó el análisis documental con análisis de bases de datos internas y externas.

El informe se organiza en cuatro capítulos. El capítulo I analiza el contexto de país en el que se desarrolló el programa del BID. El capítulo II analiza la relevancia financiera del programa y de su cartera operativa. Este capítulo también incluye el análisis de la eficiencia en la implementación del programa. El capítulo III analiza la relevancia y efectividad a nivel de proyectos individuales para cada uno de los sectores estratégicos y su contribución al logro de los objetivos de desarrollo identificados en la Estrategia de País.

Este documento fue preparado por un equipo conformado por Verónica González Díez (jefe de equipo), César Patricio Bouillon, Coral Fernández Illescas, María Fernanda Rodrigo López, María José Hernández Medina-Mora, Nadia Ramírez Abarca, Stephany Maqueda Gassos y Juan Carlos di Tata (consultor externo), bajo la supervisión general de Cheryl Gray (Directora de OVE). Damos las gracias a la Administración del BID y al Gobierno del Ecuador por su apoyo y colaboración en este proceso de evaluación.



Durante el periodo de evaluación (2012-2017), el BID fue un socio financiero importante para el desarrollo de Ecuador, posicionándose en el diálogo de políticas en sectores clave como energía y gestión institucional.

© BID

Resumen Ejecutivo

En los últimos 10 años, Ecuador transitó un proceso de redefinición del modelo de desarrollo. En este contexto, se impulsaron importantes reformas en el ámbito político, institucional y normativo, económico y social. La inversión pública actuó como motor del crecimiento económico, orientada tanto a la provisión de bienes y servicios públicos en educación, salud, y protección social, como a la inversión y ejecución de proyectos estratégicos de infraestructura para impulsar la competitividad del país. La tasa de crecimiento del PIB ecuatoriano promedió el 4,8% entre 2012 y 2014, con un fuerte incremento de la formación bruta de capital. El crecimiento económico estuvo impulsado por el impacto favorable del mejoramiento de los términos del intercambio hasta 2013, debido principalmente al alza en los precios internacionales del petróleo.

Entre 2014 y 2015, la abrupta caída en los precios del petróleo afectó a la actividad económica y al desempeño de las finanzas públicas. En este contexto, la tasa del crecimiento del PIB se desaceleró significativamente en 2015 y, a pesar de las medidas tributarias y las correcciones fiscales del lado del gasto, la posición del sector público no financiero (SPNF) registró un déficit elevado. En 2016 Ecuador sufrió el impacto de un terremoto de gran magnitud que volvió a afectar a la actividad económica. Ese año el PIB registró una contracción de 1,6%, de la se estima que el 0,7% corresponde al impacto del terremoto. El déficit del SPNF continuó aumentando, situándose en el 7,4% del PIB en 2016.

Entre 2015 y 2016 las necesidades brutas de financiamiento se situaron alrededor del 12,5% del PIB, y fueron cubiertas con financiamiento externo e interno, con un fuerte aumento de la deuda pública. Las principales fuentes de financiamiento externo consistieron en colocaciones de bonos en los mercados internacionales, deuda bilateral (principalmente con la República Popular de China) y desembolsos de multilaterales. El financiamiento interno consistió principalmente en financiamiento neto del Banco Central del Ecuador (BCE) y acumulación de atrasos con proveedores. La deuda pública consolidada llegó al 27,2% del PIB a fines de 2016, por debajo del límite legal del 40%. China es el principal acreedor externo y el BID es el principal acreedor multilateral.

El modelo de desarrollo promovido por el Gobierno del Ecuador (GdE), anclado en el mandato constitucional, colocó al Estado en el centro de la reforma institucional con el objetivo de recuperar las capacidades estratégicas para lograr una adecuada coordinación entre política, economía y sociedad. En este contexto, el empleo público ganó importancia y pasó a representar el componente más importante del gasto corriente, con una fuerte preponderancia de los sectores sociales. Los índices que miden la efectividad de la administración pública mejoraron, incluidos el índice de desarrollo del servicio civil y el de la percepción de los ciudadanos sobre la calidad de los servicios públicos.

El crecimiento económico y el aumento del gasto social resultaron en una marcada mejora en los índices de pobreza y equidad. Sin embargo, todavía persisten desigualdades territoriales y rezagos importantes en las áreas rurales, así como con relación a las minorías étnicas. Los sectores sociales emprendieron procesos de reforma que permitieron mejorar sustancialmente sus indicadores de cobertura, pero el país todavía enfrenta desafíos en términos de calidad y equidad de los servicios. El nuevo gobierno planea seguir apoyando el desarrollo social a través del Plan Toda Una Vida.

Ecuador mantiene una estructura productiva poco diversificada y una posición de competitividad relativamente baja. En líneas generales, la estructura productiva y el perfil exportador del país no han experimentado cambios significativos en la última década. Los índices de competitividad y clima de negocios no han mejorado significativamente y todavía existen áreas con rezagos importantes tales como los procesos para iniciar un negocio, la resolución de insolvencias, el pago de impuestos y el acceso al crédito. Otros temas que impactan la competitividad son la apreciación del tipo de cambio efectivo real (2014-2016), el incremento de los costos laborales, y las rigideces en el mercado laboral. Por otro lado, si bien los elevados montos de inversión pública, principalmente en energía, transporte y riego, han resultado en mejoras importantes en la infraestructura productiva del país, todavía persisten limitaciones en relación con la provisión de servicios y la sostenibilidad de los sistemas. Finalmente, a pesar de los esfuerzos realizados por la banca pública, el sector empresarial considera que el limitado acceso a financiamiento y las regulaciones que afectan al mercado financiero constituyen los factores más problemáticos para su desarrollo.

Durante el período de evaluación, el Grupo Banco Interamericano de Desarrollo (BID) fue un socio financiero importante para el desarrollo del Ecuador y logró posicionarse en el diálogo de políticas en sectores clave. La Estrategia de País (EP) del BID en Ecuador 2012-2017 ganó relevancia al alinearse con el Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV), impulsado por el Gobierno del Ecuador, y con los procesos de reforma en varios sectores. Entre enero de 2012 y diciembre de 2016, el BID aprobó US\$3.099 millones en préstamos y cooperaciones técnicas (CT), sobrepasando el nivel de aprobaciones definido en el marco de financiamiento de la EP. Este programa operativo duplicó el volumen de recursos en comparación con el ciclo anterior. La cartera financiada estuvo compuesta mayoritariamente por préstamos de inversión, con una fuerte concentración sectorial, y por las operaciones para responder a la emergencia (natural y macroeconómica), que incluyeron un préstamo programático y líneas de crédito contingente para la sostenibilidad del desarrollo (DSL) y para desastres naturales (CCL). La cartera del sector privado sin garantía soberana se duplicó durante el período de evaluación, con una participación sustantiva de la Corporación Interamericana de Inversiones (CII). Los recursos de CT sirvieron para profundizar el diálogo de política, principalmente en los sectores de educación y energía.

El Banco mostró flexibilidad y capacidad de adaptación ante las necesidades del país y las prioridades del gobierno, ofreciendo una amplia gama de productos financieros para satisfacer la demanda de financiamiento. Los recursos y el apoyo técnico brindado por el BID a través de sus instrumentos de contingencia (DSL y CCL) permitieron desarrollar una respuesta eficaz a los choques externos ocasionados por la abrupta caída en el precio del petróleo y el terremoto de abril de 2016. Al ser el primer organismo en responder al terremoto, el Banco asumió un rol de liderazgo en el diálogo con el gobierno y en el esfuerzo de coordinación intersectorial. El Banco apalancó su cartera de préstamos con importantes recursos de cofinanciamiento bilateral y multilateral.

Los flujos netos fueron positivos para Ecuador durante todo el período. Entre los factores que influyeron en el aumento de desembolsos cabe resaltar la gestión de cartera realizada por la Oficina de País, sobre todo los esfuerzos realizados para superar las restricciones impuestas por las medidas de control de gastos implementadas por el gobierno a partir de 2015; la modalidad de financiamiento de la CCL, a través del redireccionamiento de saldos sin desembolsar, lo que ayudó a sanear la cartera; los componentes de rápido desembolso de algunos préstamos de inversión como el financiamiento de desvinculaciones laborales y de alimentación escolar; y los altos índices de desembolsos de la cartera en el sector eléctrico.

El programa del BID concentró sus recursos financieros en el sector eléctrico, donde ganó relevancia alineándose con la estrategia del gobierno de Cambio de la Matriz Energética (CME) y complementando la estrategia de expansión de la generación eléctrica con resultados altamente satisfactorios. En particular, el Banco financió

proyectos de inversión en transmisión y distribución que permitieron aprovechar oportunamente la electricidad producida por los nuevos proyectos de generación hidroeléctrica financiados por el gobierno y contribuir a la reducción de la carga fiscal del sector. Además, se financiaron inversiones en electrificación rural que contribuyeron a la expansión de los niveles de cobertura. El BID también otorgó un préstamo programático para apoyar los cambios institucionales y los marcos regulatorios requeridos para impulsar el CME. En términos de resultados, la cartera del BID contribuyó a mejorar indicadores claves del sector, incluso en cuanto a la eficiencia operativa y el fortalecimiento de capacidades de las empresas y entidades sectoriales. Asimismo, el desembolso del préstamo programático brindó liquidez en un contexto de abrupta caída en el precio del petróleo. La relevancia del BID en el sector se consolidó después del terremoto de 2016 mediante el rápido apoyo brindado para rehabilitar el servicio eléctrico y, posteriormente, en las tareas de reconstrucción del sector. En el sector transporte, y a pesar de contar con una relevancia financiera limitada, el programa de conservación de la red primaria financiado por el BID introdujo un mecanismo novedoso para Ecuador: los contratos por niveles de servicios. Por su parte, los progresos en el área de integración regional fueron importantes en el sector eléctrico, pero marginales en el sector de transporte.

El BID apoyó aspectos claves de la reforma de la gestión institucional, sector en el que tiene una larga trayectoria, consolidando su relevancia. Sin embargo, la contribución del BID a través de sus préstamos para impulsar mejoras en la calidad y equidad del gasto público fue más limitada. Entre los principales resultados sectoriales cabe destacar la implementación de la interoperabilidad entre los sistemas de planificación, inversión pública y presupuesto, contribuyendo a mejorar la planificación de la inversión pública y la alineación entre los programas de gobierno y el presupuesto. Una parte importante de los recursos financiaron gastos asociados al proceso de desvinculación laboral que si bien no siempre lograron reducciones en la plantilla de personal, en algunos sectores (educativo, registro civil) apoyaron cambios importantes en el perfil de los servidores públicos. Finalmente, la contribución durante el periodo de evaluación de las operaciones de préstamo del BID para avanzar hacia el logro de los objetivos de desarrollo trazados en la EP (un sistema tributario más eficiente y progresivo, así como mejorar la calidad y equidad del gasto público) fue más limitada.

El BID promovió un enfoque multisectorial ambicioso que abarcó temas de agua y saneamiento, vivienda y desarrollo urbano, así como mejoras en los sistemas de transporte público, con resultados mixtos. El BID brindó un apoyo importante a los entes subnacionales para mejorar la infraestructura productiva (riego y carreteras) y aumentar el acceso a servicios básicos (agua potable y saneamiento). Sin embargo, la implementación de estos programas enfrentó debilidades institucionales de los entes subnacionales y los sistemas financiados afrontan riesgos de sostenibilidad a largo plazo. En el caso de agua y saneamiento, si bien se realizaron esfuerzos significativos para mejorar los servicios en zonas de menor cobertura, las características de los proyectos que finalmente se seleccionaron afectaron el alcance de los programas,

que terminaron concentrándose en un número reducido de proyectos. En relación con la red vial secundaria, se han registrado algunos resultados positivos en cuanto su extensión, desarrollo de inventarios viales y la capacitación de funcionarios en planeación y gestión vial. Por su parte, en vivienda y desarrollo urbano, con excepción del Programa de Vivienda Social que fue relativamente exitoso, las intervenciones del BID perdieron relevancia y efectividad por el redireccionamiento de los recursos para atender la emergencia causada por el terremoto y la cancelación del Programa de Desarrollo Urbano. Este último tuvo serios problemas en la ejecución que dieron lugar a la cancelación del préstamo, generándose un pasivo ambiental y social. Finalmente, en transporte urbano, el BID cofinanció la primera línea del Metro de Quito, asumiendo un rol de liderazgo entre las agencias de financiamiento de una obra de infraestructura de gran envergadura. El proyecto avanza satisfactoriamente en términos de sus metas físicas, pero enfrenta desafíos relacionados con la incertidumbre creada por los cambios en la participación del consorcio que lleva a cabo la construcción.

El apoyo del Banco en las áreas de desarrollo social y rural fue limitado y, en el contexto del redireccionamiento de los recursos para atender a la emergencia causada por el terremoto, la contribución del programa operativo del BID al objetivo de la EP de aumentar el acceso a los servicios fue marginal. La ejecución de los proyectos en el área social enfrentó problemas de falta de coordinación entre los organismos ejecutores, alta rotación de personal y cambios institucionales. En el área de protección social, la mayor parte de los recursos del programa de desarrollo infantil temprano se redireccionaron para la emergencia, limitando los avances sectoriales al proyecto de construcción de infraestructura edilicia para el funcionamiento de los ministerios. En el sector educación, una parte importante de los recursos del préstamo se concentraron en el financiamiento de gastos para el programa de alimentación escolar, mientras que los recursos de cooperación técnica apoyaron varios aspectos relacionados con la reforma educativa. Los resultados en el sector salud hasta la fecha han sido menores a lo esperado debido a retrasos en la implementación de los proyectos. En desarrollo rural, el alcance de las intervenciones del BID fue limitado tanto a nivel de recursos como de cobertura geográfica. Los mayores progresos se registraron en el programa de apoyo al sistema de titulación de predios rurales.

La cartera del sector privado registró un fuerte crecimiento, focalizándose mayormente en el financiamiento a empresas en el sector productivo no petrolero. Los préstamos corporativos que se canalizaron de forma directa a pequeñas y medianas empresas (PYME) y grandes empresas mostraron adicionalidad financiera. Sin embargo, los préstamos canalizados a través de instituciones de intermediación financiera (IFI) perdieron relevancia en un contexto de regulación de tasas de interés y alta liquidez. Los proyectos del Programa de facilitación de Financiamiento al Comercio Exterior (TFFP) justificaron su adicionalidad brindando acceso a líneas de crédito de la banca internacional, pero los montos han sido demasiado reducidos como para mostrar un impacto sistémico.

En el mediano plazo, un reto clave que enfrenta Ecuador es llevar adelante su plan de consolidación fiscal para garantizar la sostenibilidad de la deuda y el equilibrio de las finanzas públicas. En este contexto, el Estado planea impulsar la competitividad y el desarrollo del sector privado como motores del crecimiento. Esto requiere superar desafíos asociados con el entorno productivo, el clima de negocios y el acceso al financiamiento y a los mercados internacionales, así como los relacionados con la estabilidad normativa. El país deberá abordar también desafíos institucionales para consolidar los logros de la reforma del estado y fortalecer la capacidad de las entidades públicas, sobre todo a nivel subnacional. Asimismo, ganarán relevancia las intervenciones que promuevan la sostenibilidad de las inversiones realizadas, la calidad del gasto público, y la equidad en el acceso a los servicios. Esto es particularmente relevante en el área social. Si bien el significativo aumento en el gasto social ha permitido un avance importante en términos de cobertura de servicios, el desafío a mediano plazo será garantizar la calidad y continuidad de los mismos.

En el contexto de austeridad fiscal que definió el nuevo gobierno, un desafío importante para el Banco será la selectividad y la priorización de su programa. Teniendo en cuenta estas consideraciones, y en el marco de la definición del nuevo plan de gobierno, la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) recomienda que la Administración considere:

1. Apoyar las propuestas del GdE que faciliten el proceso de consolidación de las finanzas públicas. En particular, y en base a las definiciones de políticas del nuevo gobierno, el Banco podría apoyar iniciativas orientadas a desarrollar un marco de responsabilidad fiscal. El BID podría apoyar propuestas sectoriales que mejoren la eficiencia del gasto público, privilegiando intervenciones que mejoren la calidad de los servicios. Asimismo, el BID debería dar mayor énfasis a los temas de sostenibilidad de las inversiones financiadas, incluyendo mecanismos orientados a asegurar la operación y el mantenimiento de las obras de infraestructura.
2. Buscar espacios de apoyo al desarrollo del sector privado en áreas que permitan aumentar la competitividad y dinamizar los procesos de diversificación productiva. En particular, el Banco podría apoyar la implementación de las reformas impulsadas por el nuevo gobierno para mejorar el clima de negocios y el entorno productivo. Adicionalmente, el BID podría apoyar al gobierno en la definición de las estrategias de financiamiento a través de las Asociaciones Público-Privadas (APP), promoviendo un manejo disciplinado de los riesgos fiscales asociados con dichas operaciones y una alineación con las políticas públicas sectoriales. Finalmente, las ventanillas del sector privado deberían continuar financiando al sector productivo no petrolero (y exportador), lo que permitiría avanzar en el proceso de diversificación productiva.

3. Continuar fortaleciendo la capacidad de las entidades subnacionales. El Banco ha invertido importantes recursos para apuntalar la capacidad institucional de los gobiernos subnacionales en los sectores de su competencia. En este sentido, OVE recomienda que en el futuro se exploren nuevos mecanismos para continuar apoyando a dichos gobiernos para mejorar la provisión y financiamiento de los servicios productivos y sociales bajo su responsabilidad.



Los sectores sociales emprendieron procesos de reforma institucional que permitieron mejorar sus indicadores de cobertura, pero todavía persisten desafíos en términos de calidad y equidad de los servicios.

© BID

1 El Contexto del Programa de País

Ecuador es un país de ingreso medio alto, con una economía dolarizada, dependiente de los ingresos petroleros y un Producto Interno Bruto (PIB) de US\$98.614 millones (2017) que le sitúa en el octavo lugar en América Latina y el Caribe (ALC). Con una población de 16,6 millones, el ingreso per cápita medido en base a paridad de poder de compra está estimado en US\$11.185 (2017), por debajo del promedio para ALC de US\$15.649 (*World Economic Outlook*, WEO). En los últimos 10 años, Ecuador transitó un proceso de redefinición del modelo de desarrollo enmarcado en la Carta Magna (2008) y el Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV). La inversión pública actuó como motor del crecimiento económico, orientada tanto a la provisión de bienes y servicios públicos como educación, salud y protección social, como al impulso de la inversión y la ejecución de proyectos estratégicos de infraestructura que favorecieran la competitividad. En este contexto, se impulsaron importantes reformas en el ámbito político, institucional, normativo, económico y social.¹

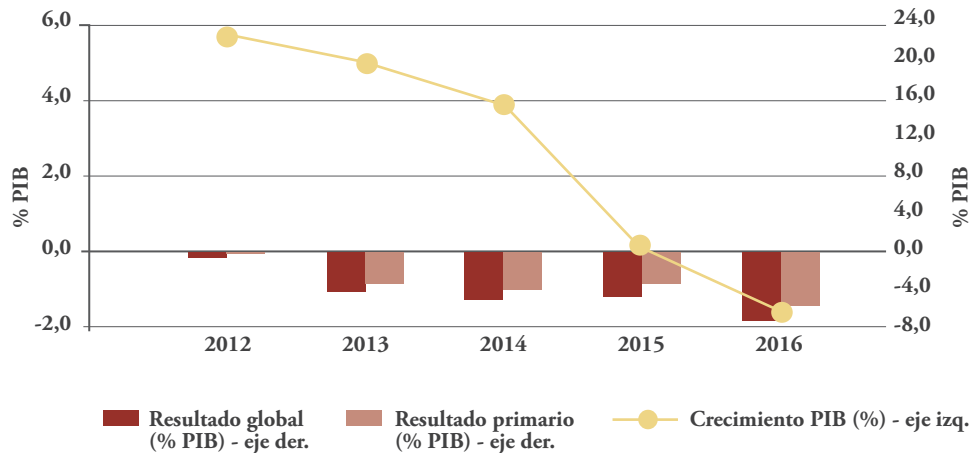
A. CONTEXTO MACROECONÓMICO Y DE FINANZAS PÚBLICAS

La tasa de crecimiento del PIB ecuatoriano promedió un 4,8% entre 2012 y 2014, con un fuerte incremento de la formación bruta de capital. El crecimiento económico fue impulsado por el impacto favorable del mejoramiento en los términos de intercambio hasta 2013, debido principalmente al alza en los precios internacionales del petróleo, y por un incremento significativo de la inversión pública (Gráfico 1.1). La formación bruta de capital fijo del sector público aumentó del 6,5% del PIB en 2007 al 15,9% en 2013, cayendo posteriormente al 14,7% en 2014. El crecimiento de la inversión

permitió que entre 2010 y 2014 Ecuador haya sido uno de los países de la región con mayor participación de la inversión total con respecto al PIB (28,1% comparado con un promedio del 22,1% para ALC, WEO).

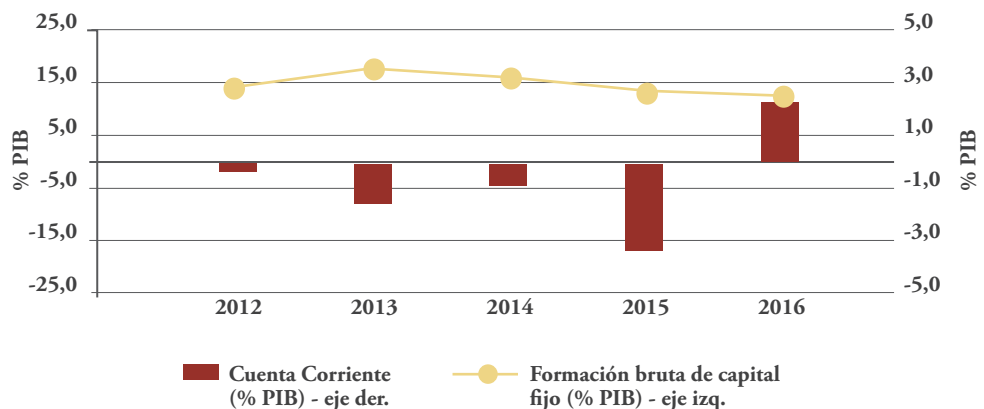
GRÁFICO 1.1
Crecimiento económico y déficit del SPNF

Fuente: Banco Central del Ecuador



Entre 2014 y 2015, la abrupta caída en los precios del petróleo impactó fuertemente en la actividad económica, el desempeño de las finanzas públicas y la balanza de pagos. El precio promedio del crudo ecuatoriano cayó de US\$84,1 por barril en 2014 a US\$35 en 2016. Esto generó una reducción en los ingresos petroleros de casi el 4,5% del PIB en 2015, la cual fue acompañada por una reducción del gasto de capital del sector público no financiero (SPNF). El consumo privado se estancó y la inversión pública se redujo significativamente hasta alcanzar el 12,2% del PIB en 2015 (cifra provisional del Banco Central del Ecuador, BCE). En este contexto, la tasa de crecimiento económico se desaceleró del 3,8% en 2014 al 0,1% en 2015. La posición del SPNF permaneció en déficit, llegando al 5,2% del PIB en 2014.² En 2015 el gobierno implementó medidas tributarias y recortes de gastos, pero el déficit fiscal permaneció elevado.³ El déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, que promedió el 0,5% del PIB en el periodo 2012-2014, aumentó a 2,1% en 2015 debido a la caída en el precio del petróleo y menores exportaciones no petroleras (Gráfico 1.2)

GRÁFICO 1.2
Formación bruta de capital fijo del sector público y cuenta corriente de balanza de pagos



En 2016 Ecuador sufrió el impacto de un terremoto de gran magnitud que volvió a afectar a la actividad económica y provocó presiones adicionales sobre las finanzas públicas. Ese año el PIB registró una contracción del 1,6%. Se estima que el terremoto contribuyó en un 0,7% a la caída del PIB registrada en 2016, generando costos fiscales adicionales de US\$3.344 millones para la reconstrucción de las zonas afectadas. El Gobierno del Ecuador (GdE) respondió adoptando nuevas medidas fiscales en 2016 para enfrentar los gastos adicionales.⁴ Sin embargo, el déficit del SPNF continuó aumentando, situándose en el 7,4% del PIB en 2016. La balanza de pagos registró un superávit en cuenta corriente del 1,5% del PIB en 2016 debido principalmente al impacto de las medidas adoptadas para restringir las importaciones y a un aumento de las remesas desde el exterior.

Las necesidades brutas de financiamiento del SPNF alcanzaron alrededor del 13% del PIB en 2016. Las principales fuentes de financiamiento externo consistieron en US\$ 4.400 millones en financiamiento bilateral (incluyendo ventas anticipadas de petróleo y préstamos de la República Popular de China por US\$3.000 millones), US\$2.000 millones desembolsados por instituciones multilaterales y US\$2.000 millones por colocaciones en mercados internacionales.⁵ El financiamiento interno consistió principalmente en financiamiento neto del BCE. La deuda pública consolidada aumentó del 12,8% del PIB a fines de 2010 al 27,2% a fines de 2016, nivel que permanece por debajo del límite legal del 40% del PIB.⁶ El componente correspondiente a la deuda externa equivalía al 95,8% de la deuda total a fines de 2016. China es el principal acreedor externo, con un 31,7% de la deuda externa total.⁷ Por su parte, el BID es el principal acreedor multilateral con el 56,3% de la deuda multilateral (18,1% de la deuda externa total).

B. GESTIÓN INSTITUCIONAL Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El modelo de desarrollo promovido por el GdE coloca al Estado en el centro de la reforma institucional, con el objetivo de recuperar las capacidades estratégicas que le aseguren una adecuada coordinación entre política, economía y sociedad.⁸ A partir de 2011, el gobierno implementó un Plan de Reestructuración Pública de la Gestión Institucional (Modelo R). Este plan buscaba rediseñar la organización y funciones del Ejecutivo en base a un modelo de reingeniería de gestión, procesos y talento humano que asegure un mejoramiento continuo de las instituciones públicas priorizadas.⁹ Para 2015, la implementación del Modelo R había logrado un avance de más del 70%: los mayores progresos se dieron en la gestión de procesos, la institucionalización del gobierno por resultados y la optimización del talento humano (se logró el 96% de las desvinculaciones laborales planeadas en la primera fase). El Modelo R tuvo menores avances en la planificación de la organización institucional y la gestión de planes, programas y proyectos. El GdE planea profundizar la reforma a través del Programa Nacional de Excelencia. Si bien las agencias rectoras de la reforma fueron disueltas, el proceso de modernización quedó a cargo de la Secretaria General de la Presidencia (Decreto Presidencial 005-2017).

En este contexto, el empleo público siguió ganando importancia e impactando en el gasto corriente. El número de empleados de gobierno aumentó de forma importante y se situó en alrededor de 500.000 en 2015.¹⁰ El porcentaje de empleo público se mantuvo en alrededor

del 9% con respecto al empleo total nacional y del 18% con respecto al empleo asalariado nacional (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos-INEC, 2016). El gasto en sueldos pasó a representar el componente más importante del gasto corriente, con una participación importante de los sectores sociales y de seguridad.¹¹ Las prestaciones de seguridad social también aumentaron, representando casi el 5% del PIB en 2016, mientras que los aportes se redujeron.

En general, los índices que miden la efectividad de la administración pública mostraron mejoras significativas en los últimos años. El indicador de Efectividad del Gobierno de *Worldwide Governance Indicators* (WGI) muestra una marcada trayectoria ascendente (Gráfica 1.3), si bien el valor permanece negativo. Por su parte, el índice de percepción de la calidad de los servicios públicos muestra una mejora en los primeros años de la reforma (2012-2014),¹² mientras que el índice de desarrollo del servicio civil muestra una mejora importante entre 2011 y 2015 (Gráfica 1.4) debido principalmente a la optimización del gasto en personal respecto al presupuesto total, al avance en el sistema de selección por mérito de servidores y al cambio de los perfiles del personal.¹³ El Informe a la Nación (2007-2017) reportó que se habían simplificado 407 trámites en la administración pública, generando un ahorro estimado para la ciudadanía de US\$20 millones.

GRÁFICO 1.3
Efectividad del gobierno

Fuente: WGI

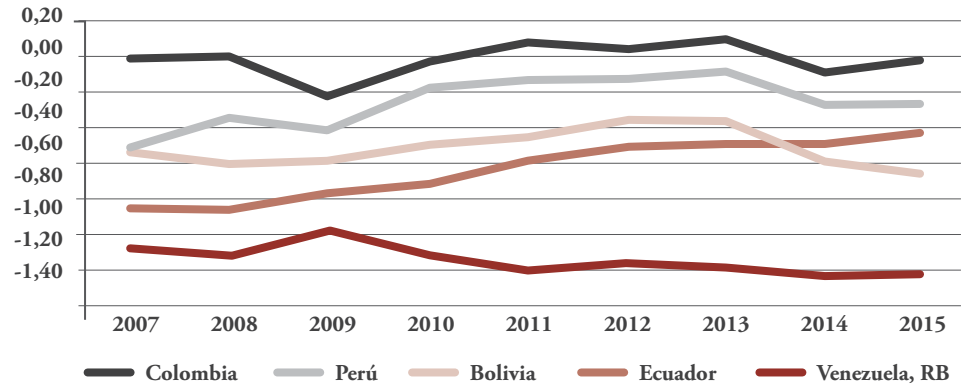
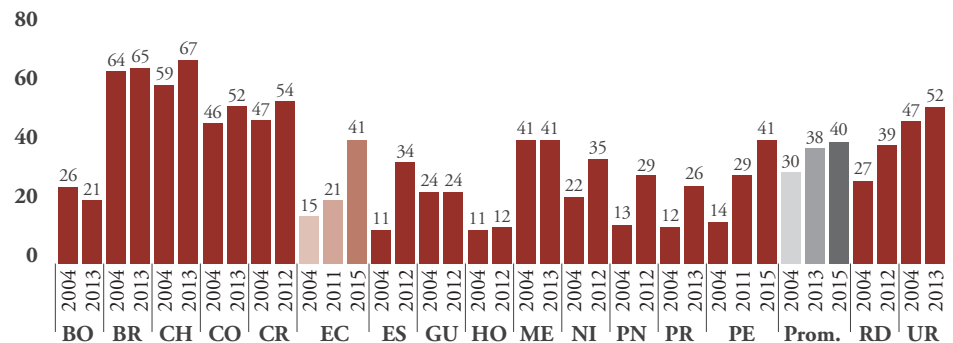


GRÁFICO 1.4
Índice de desarrollo del servicio civil

Fuente: BID
Nota: Bajo (0-39), medio (40-49) y alto (60-100). (*)



(*) Los países se clasifican en tres niveles de acuerdo con el desarrollo del servicio civil. Bajo: “importantes niveles de discrecionalidad en las decisiones de gestión de recursos humanos, presencia baja del mérito, dificultades para atraer y retener personal y escasa coherencia estratégica general”. Medio: “mayor coherencia estratégica, implantación más extendida del criterio de mérito y en cierto nivel de aplicación de incentivos al rendimiento. La función rectora es más robusta, aunque no está necesariamente consolidada”. Alto: “sólida coherencia estratégica y mayor presencia de criterios de mérito y de flexibilidad”. Los países en este nivel “cuentan con entidades rectoras con capacidad y técnica para diseñar e implementar políticas. Los instrumentos normativos y técnicos se aplican al conjunto del aparato público y están institucionalizados”.

C. DESARROLLO SOCIAL Y REDUCCIÓN DE POBREZA

Los sectores sociales emprendieron procesos de reforma institucional que permitieron mejorar sus indicadores de cobertura, pero todavía persisten desafíos en términos de calidad y equidad de los servicios:

- El sector educativo es el que más ha avanzado en términos de cobertura y calidad. En cuanto a cobertura, la tasa media de matriculación mejoró en todos los niveles y se lograron reducir brechas de desigualdad.¹⁴ En términos de calidad, el sector emprendió una reforma sustantiva a través de la revalorización de la carrera docente. Ecuador es uno de los países latinoamericanos que más ha mejorado el rendimiento de sus alumnos en las pruebas de lectura y matemáticas.¹⁵ Sin embargo, todavía persisten desafíos asociados a la consolidación de la reforma.
- En el sector salud, el gobierno avanzó hacia la consolidación del Modelo de Atención Integral en Salud (MAIS) y la reforma introdujo principios de universalidad y gratuidad garantizados en la Constitución de 2008, con un incremento importante del presupuesto del Estado en este rubro. Hubo progresos en cuanto a cobertura del seguro de salud y atención en establecimientos públicos. Sin embargo, los avances modestos en indicadores de impacto tales como la tasa de mortalidad materno-infantil sugieren avances limitados en la mejora de la calidad y efectividad de los servicios. Además, el “gasto de bolsillo” se ha mantenido alrededor del 50% del gasto total.¹⁶
- En agua potable y saneamiento se verificaron avances en la cobertura del servicio,¹⁷ pero todavía persisten disparidades entre zonas urbanas y rurales, en particular en las regiones Costa y Amazónica. Otro desafío que enfrenta el sector es la calidad y sostenibilidad financiera de los servicios.¹⁸
- En el sector vivienda, si bien se han verificado algunos progresos a nivel de cobertura, el déficit habitacional cualitativo se mantuvo en el 34% durante todo el período, con importantes diferencias urbano-rural.¹⁹ Esto ha generado una dinámica urbanística caracterizada por la ocupación desordenada y frecuentemente irregular de tierras, inseguridad jurídica e informalidad.

El crecimiento económico y el aumento del gasto social resultaron en una marcada mejora en los índices de pobreza y equidad. El ingreso per cápita subió un 8,3% en términos reales entre 2011 y 2015 (WEO), la tasa de pobreza cayó del 27,3% en 2012 al 23,3% en 2016 (BCE), la pobreza extrema disminuyó del 11,2% al 8,5% en el mismo período y el coeficiente de Gini se redujo de 0,477 a 0,466.²⁰ A pesar de estos avances, todavía persisten desigualdades territoriales y rezagos importantes en las áreas rurales, así como con relación a las minorías étnicas (particularmente los pueblos indígenas y afrodescendientes).²¹ Por su parte, si bien el gasto social total promedió

alrededor del 9,8% del PIB durante el período de evaluación, duplicándose con respecto a 2007, el mismo se encuentra todavía por debajo del promedio de ALC (20,2% en 2013).²²

Los ingresos laborales y los programas de transferencia son las fuentes de ingreso que más han contribuido a la reducción de la pobreza y la desigualdad. Entre 2006 y 2014, el ingreso laboral contribuyó en más del 70% a la reducción de la pobreza y en más del 90% a la disminución en la desigualdad (Banco Mundial, BM, INEC 2015). El salario mínimo ecuatoriano ha venido creciendo a un ritmo superior a la inflación y al de los demás países de la región. En el mercado laboral subsisten importantes desigualdades en el acceso al empleo formal y una escasa permanencia en el mismo. La alta informalidad genera a su vez un bajo nivel de aseguramiento social.²³ Si bien se realizaron avances en la formalización de la fuerza laboral, en los últimos tres años la calidad del empleo se deterioró y la tasa de subempleo pasó del 12,9% (2014) al 19,9% (2016) (BCE). Por su parte, los programas de protección social con esquemas de transferencias, tales como el Bono de Desarrollo Humano (BDH), contribuyeron con casi el 20% del total de la reducción de la pobreza extrema y la desigualdad del ingreso, mientras que, en el caso de la pobreza moderada, la contribución fue más modesta (12%). A partir de 2013 se realizaron esfuerzos importantes de focalización del BDH²⁴ y tanto el padrón de beneficiarios como el presupuesto del programa empezaron a disminuir a partir de 2014. El gobierno planea seguir apoyando el desarrollo social a través del Plan Toda una Vida.²⁵

D. COMPETITIVIDAD Y DESARROLLO DEL SECTOR PRIVADO

Ecuador mantiene una estructura productiva poco diversificada y una posición de competitividad relativamente baja. En efecto, a pesar de los esfuerzos realizados por el GdE para diversificar su matriz productiva, en líneas generales la estructura productiva y el perfil exportador del país no han experimentado cambios significativos.²⁶ La composición de la canasta de exportaciones, concentrada en productos primarios, refleja la escasa diversificación productiva de la economía. El Informe de Competitividad Global del Foro Económico Mundial (FEM 2016-17) ubica a Ecuador en la posición 91 entre 138 países (en comparación con la posición 86 entre 144 países que tenía en 2012), mientras que el Informe sobre el Clima para Hacer Negocios (BM, 2017) lo ubica en el puesto 114 entre 190 países (por debajo de la media de ALC, pero por encima de la posición que tenía en 2012 – 130 entre 192 países). Las áreas más rezagadas se refieren a los procesos para iniciar un negocio, la resolución de insolvencias, el pago de impuestos y el acceso al crédito. En 2015, Ecuador aprobó una ley de incentivos tributarios para impulsar las Asociaciones Público-Privadas (APP) que busca asegurar la estabilidad jurídica de los contratos. Otro tema que impacta en la competitividad de Ecuador es la apreciación del Tipo de cambio Efectivo real (TCER).²⁷ Los salarios reales en Ecuador han venido creciendo a un ritmo mayor que la productividad laboral y los costos laborales unitarios se han incrementado más rápidamente que los correspondientes a los principales socios comerciales.²⁸

Los elevados montos de inversión pública han resultado en importantes mejoras en la infraestructura productiva del país. Sin embargo, todavía persisten limitaciones en relación con la provisión de servicios y la sostenibilidad de los sistemas. El esfuerzo de inversión pública realizado durante la última década para cambiar la matriz de generación eléctrica y modernizar el sistema de transmisión y distribución fueron transformacionales y han permitido que Ecuador se encuentre relativamente mejor posicionado en este ámbito que lo que le correspondería dado su nivel de ingresos per cápita. Ecuador ha logrado un aumento significativo de los niveles de cobertura del servicio eléctrico tanto a nivel urbano como rural.²⁹ La puesta en operación de los proyectos eléctricos ha permitido a Ecuador reducir la carga fiscal del sector y convertirse en un exportador neto de energía eléctrica (Recuadro 1.1). En el sector de transporte, los avances en la infraestructura vial explican los 37 puestos que el país avanzó entre 2011 y 2016 en el indicador que mide la calidad de las carreteras (FEM), pero todavía se registran rezagos en el desempeño logístico y la calidad de los servicios de transporte urbano. Asimismo, si bien se realizaron importantes inversiones en proyectos de riego y control de inundaciones, todavía es necesario acortar la brecha entre el área equipada y el área realmente regada y fortalecer las organizaciones que prestan los servicios. Se registran menos avances en temas de innovación tecnológica.

Recuadro 1.1 Principales impactos relacionados con la reforma del sector eléctrico

A lo largo de la última década Ecuador ha abordado una reforma integral de su sector eléctrico. Los principales objetivos de esta reforma han sido aumentar la oferta, sustituir el uso de combustibles fósiles en la generación eléctrica por fuentes renovables de energía, reducir pérdidas, y reforzar la confiabilidad del sistema en su conjunto y fortalecer la soberanía energética. Este proceso de transformación se ha llevado a cabo a través de cambios en el marco legal, regulatorio e institucional del sector eléctrico, y de la ejecución de un plan de inversiones cuyo monto agregado asciende a más de US\$7.500 millones, el equivalente a casi el 8% del PIB del país. La capacidad de generación eléctrica se ha duplicado en la última década, pasando de 4070 MW en 2006 a 8226 MW en 2016, y se espera alcanzar 8569 MW en 2017. Este incremento se logró a través de una importante inversión pública en nueve proyectos emblemáticos, ocho de los cuales son desarrollos hidroeléctricos. En particular, debe mencionarse a la central hidroeléctrica Coca Codo Sinclair, finalizada en 2016, que constituye el proyecto hidroeléctrico más grande en la historia del país. Por su parte, la capacidad efectiva es de 7608 MW comparada con 3767 MW en 2006 (Rendición de Cuentas 2016, MEER; y PME 2016-2025, MEER).

Las inversiones en centrales hidroeléctricas han contribuido a reducir el consumo de derivados de petróleo en la generación eléctrica interconectada y, por lo tanto, las importaciones y subsidios asociados a dicho consumo. En la balanza de pagos, una evaluación de escenarios con y sin CME sugiere que se lograría una reducción neta de importaciones por un monto de al menos US\$1,100 millones al año por desplazamiento de capacidad térmica a partir de 2017. La culminación de los

9 proyectos hidroeléctricos permitirá reducir 6,29 millones de toneladas/año de CO₂. Las inversiones en transmisión, distribución y electrificación rural han contribuido a aumentar la cobertura y mejorar la calidad del servicio. Paralelamente, el gobierno está implementando iniciativas sectoriales orientadas a reducir el consumo de derivados del petróleo, las que han sido articuladas en el Plan Nacional de Eficiencia Energética (PLANEE).

Los subsidios energéticos totales y los correspondientes al subsector eléctrico han disminuido significativamente en años recientes. De acuerdo con estimaciones realizadas por el BID, con la expansión del consumo y el alza en la cotización internacional de los derivados de petróleo, el peso del total de los subsidios a los combustibles representó en promedio entre 2,9% y 7,6% del PIB al año entre 2007 y 2014, dependiendo de la metodología de cálculo utilizada (“Ecuador - Desafíos para Desarrollo del País” elaborada por CAN). De este total de subsidios energéticos, se calculó que entre 2007 y 2014 el subsidio al GLP y a los combustibles destinados a la generación térmica absorbió entre 15% y 20%. Debido a la abrupta caída de los precios del petróleo y sus derivados que se produjo a partir de 2015 se estima que los subsidios energéticos totales cayeron en Ecuador a entre 0,8% y 2,6% del PIB en 2016, dependiendo de la metodología utilizada. Al mismo tiempo, las iniciativas que se han adoptado en los últimos años para aumentar el peso de la hidroelectricidad, reducir el volumen de diésel y fuel oil destinados a la generación térmica, y sustituir los subsidios al GLP a través del PEC han contribuido a una baja sustancial en los subsidios correspondientes al subsector eléctrico. Del lado fiscal, se calcula que la contribución neta por reducción de subsidios alcanza al menos a US\$250 millones anuales. (Propuesta de préstamo EC-L1160).

Uno de los principales objetivos del MEER es lograr la interconexión de los sistemas eléctricos de los países de la región andina y, de esta forma, desarrollar intercambios comerciales de electricidad que conduzcan a la utilización óptima de los recursos energéticos y la confiabilidad del suministro eléctrico. Para ello, el gobierno impulsa la integración del Sistema de Interconexión Eléctrica Andina (SINEA) a través de inversiones en el SNT que contribuyan a un mayor intercambio de energía. En abril de 2017 la Comisión de la Comunidad Andina aprobó la Decisión 816, que establece el “Marco Regulatorio para la Interconexión Subregional de Sistemas Eléctricos e Intercambio Comunitario de Electricidad”. El objetivo de esta Decisión es afianzar la seguridad del abastecimiento eléctrico y la venta de excedentes eléctricos en la región. Los proyectos emblemáticos puestos en operación han permitido que Ecuador se haya convertido en un exportador neto de energía eléctrica, con un superávit que alcanzó US\$29 millones en 2016.

El limitado acceso a financiamiento y las regulaciones que afectan al mercado financiero y laboral constituyen los factores más problemáticos para el desarrollo del sector empresarial. Los límites a las tasas de interés, entre otros factores, han tendido a restringir el crédito.³⁰ En efecto, el crédito productivo para PYME se contrajo entre 2010 y 2014, representando el 12% y 9% del volumen del crédito total del sistema

financiero, respectivamente. En 2015, el crédito a las PYME alcanzó tan solo el 1% del PIB. La oferta de crédito está concentrada en la banca privada (67,3%), orientada al financiamiento de capital de trabajo a plazos menores de un año en las principales ciudades del país (CEPAL, 2017). Por su parte, la banca pública representa menos del 10% de la oferta de crédito y financia proyectos productivos y de inversión mediante colocaciones a mediano y largo plazo (entre dos y ocho años), con una distribución geográfica más homogénea pero un alcance limitado. Por otra parte, los empresarios identificaron las regulaciones laborales restrictivas y la formación inadecuada de la fuerza de trabajo como los principales obstáculos para producir y hacer negocios en el país.³¹

E. PREVISIONES DE MEDIANO PLAZO Y PRINCIPALES DESAFÍOS PARA LA NUEVA ESTRATEGIA DEL BID EN ECUADOR

En el mediano plazo el principal desafío que enfrenta Ecuador es cumplir con las metas de reducción del déficit fiscal a efectos de bajar las necesidades de financiamiento y garantizar la sostenibilidad de la deuda. El gobierno planea una reducción significativa del déficit fiscal en el mediano plazo. Específicamente, el escenario macroeconómico presentado por el gobierno que sirve de referencia para la Programación Fiscal 2017-2020 prevé un crecimiento económico del 0,7% en 2017, impulsado por las exportaciones no petroleras y afianzado por la suscripción de un acuerdo comercial con la Unión Europea, seguido de un incremento en la tasa de crecimiento anual al 2,5% en 2019-2020 debido a una recuperación del consumo interno.³² Las proyecciones suponen un aumento moderado del precio del petróleo. En el área fiscal, el escenario prevé una reducción significativa del déficit presupuestario del estado, lo que permitiría bajar el déficit del SPNF por debajo del 2% del PIB en 2021.³³ Sobre esta base, la deuda pública consolidada continuaría aumentando en los años venideros, pero se estabilizaría en niveles cercanos al 34% del PIB en 2020.

En este contexto, el gobierno planea impulsar la competitividad y el desarrollo del sector privado como motores del crecimiento. Esto requiere superar los desafíos asociados con el entorno productivo, el clima de negocios, y el acceso a financiamiento y a los mercados, así como los relacionados con la estabilidad normativa.³⁴ Si bien Ecuador cuenta con una ley de incentivos tributarios para impulsar las APP, este esquema todavía presenta debilidades, especialmente en lo que se refiere al manejo de los riesgos fiscales.³⁵ Asimismo, a futuro el gobierno deberá garantizar la sostenibilidad de las inversiones realizadas (operación y mantenimiento) y la calidad de los servicios productivos, así como avanzar en la reglamentación de los pasivos contingentes.

El país deberá también abordar desafíos institucionales y sociales. En el área institucional, el país afronta retos para consolidar los logros de la reforma del Estado y fortalecer la capacidad de las entidades públicas, sobre todo a nivel subnacional. El gobierno prevé trabajar hacia una mejora en la calidad y eficiencia de los servicios. Esto es particularmente relevante en el área social, donde si bien el significativo aumento en el gasto permitió un avance importante en términos de cobertura de servicios básicos, el desafío de mediano plazo será garantizar su calidad y continuidad.



2

La Estrategia de País 2012-2017 definió objetivos específicos para cada sector que estuvieron alineados con el PNBV, pero que resultaron en una propuesta estratégica ambiciosa y poco selectiva. Sin embargo, el programa efectivamente implementado estuvo más enfocado en sectores en donde el BID encontró nichos de relevancia.

© BID

2 La Estrategia del BID en Ecuador

A. POSICIONAMIENTO ESTRATÉGICO DE BID CON ECUADOR

Los objetivos de la Estrategia País con Ecuador para el período 2012-2017 estuvieron alineados con el PNBV impulsado por el gobierno. La EP 2012-2017 incluyó ocho sectores: energía, transporte, desarrollo social, acceso a financiamiento, gestión fiscal, sostenibilidad urbana, desarrollo rural y gestión de riesgo de desastres naturales; y temas transversales como diversidad, cambio climático y sostenibilidad ambiental. Asimismo, se definieron áreas de diálogo en competitividad, seguridad ciudadana y mercados laborales (Tabla 2.1). La EP definió objetivos específicos para cada sector que estuvieron alineados con el PNBV, pero que resultaron en una propuesta estratégica ambiciosa y poco selectiva. Sin embargo, el programa efectivamente implementado estuvo más enfocado en sectores en donde el BID encontró nichos de relevancia.

En efecto, el programa operativo del Banco en Ecuador tuvo una fuerte concentración sectorial. Más del 40% de los préstamos con garantía soberana (SG) aprobados durante el período de evaluación estuvieron concentrados en el sector eléctrico y el 24% se dirigió al área de gestión fiscal y apoyo a la administración pública. La distribución del resto del programa abarcó el área de sostenibilidad urbana (13%), donde destacan las intervenciones en agua potable y saneamiento; el área de transporte y logística (10%), que incluye los préstamos de apoyo a la construcción del Metro de Quito; y el área de desarrollo social (9%) (Tabla 2.1). Los montos por desembolsar cartera heredada³⁶ se concentran en administración pública (26%), transporte, principalmente conservación de la red vial (19%), y sostenibilidad urbana, principalmente vivienda (15%).

TABLA 2.1: OBJETIVOS ESTRATÉGICOS SECTORIALES Y PROGRAMA OPERATIVO 2012-2016

Programa Operativo 2012-2016	
Préstamos con Garantía Soberana	Cooperación Técnica
ENERGÍA Crear una estrategia energética de largo plazo que promueva un marco energético sostenible, y que facilite el adecuado suministro de energía y mejore el acceso a la energía eléctrica.	
EC-L1128 - Programa de Electrificación Rural y Urbano-marginal del Ecuador II [2013] US\$30.000.000 EC-L1117 - Apoyo al programa de Interconexión eléctrico del Ecuador [2014] US\$150.000.000 EC-L1136 - Programa de Reforzamiento del Sistema Nacional de Distribución Eléctrica [2014] US\$220.000.000 EC-L1147 - Programa de Reforzamiento del Sistema Nacional de Distribución Eléctrica II [2015] US\$80.000.000 EC-L1140 - Apoyo al Cambio de la Matriz Energética del Ecuador (PBP) [2015] US\$500.000.000 EC-L1160 - Plan de Inversiones en Apoyo al Cambio de la Matriz Energética de Ecuador [2016] US\$143.000.000 EC-L1219 – Reconstrucción de la infraestructura eléctrica en zonas afectadas por el terremoto [2017] US\$60.000.000.	EC-T1259 - Midiendo Impactos de Proyectos de Electrificación Rural [2012] US\$400.000 EC-T1279 - Análisis de Implementación del Programa Redes Inteligentes [2013] US\$450.000 EC-T1280 - Apoyo al Programa de Electrificación Rural y Urbano-Marginal II [2013] US\$150.000 EC-G1001 - Electrificación rural con Energías renovables en Zonas Aisladas [2013] US\$909.090 EC-T1297 - Apoyo al Cambio de la Matriz Energética [2014] US\$500.000 EC-T1312 - Apoyo a la Elaboración del Plan Nacional de Eficiencia Energética y Energía Renovable [2015] US\$350.000 EC-T1318 - Intercambio de Experiencias/ Campos geotérmicos [2015] US\$11.200 EC-T1313 - Apoyo a la Preparación de la Agenda Nacional de Energía [2015] US\$300.000 EC-T1315 - Producción de energía a partir de la valorización de residuos sólidos municipal [2015] US\$500.000 EC-T1329 - Apoyo a la Elaboración del Plan Nacional de Eficiencia Energética y Energía Renovable [2015] US\$350.000 EC-T1327 - Medición de los beneficios de la Electrificación Rural en Ecuador [2016] US\$400.000
TRANSPORTE Y LOGÍSTICA Mantener y expandir el sistema nacional de transporte y movilidad multimodal	
EC-L1111 - Sistema Metropolitano de Transporte Urbano Quito [2012] US\$100.000.000 EC-L1124 - Sistema Metropolitano de Transporte Urbano Quito [2013] US\$100.000.000 EC-L1125 - Programa de Apoyo a los GAD en Vialidad Provincial – PROVIAL [2013] US\$60.000.000 EC-L1116 - Mejora Pasos de Frontera en Ecuador [2014] US\$16.000.000	EC-T1260 - Fortalecimiento de la Empresa Pública Metropolitana del Metro de Quito [2013] US\$950.000 EC-T1300 - Apoyo al Programa de Pasos de Frontera [2014] US\$300.000 EC-T1308 - Fortalecimiento Institucional de MDMQ en Transporte de Pasajeros [2014] US\$12.900 EC-T1286 - Programa de Eficiencia Energética en el Sector Transporte [2015] US\$195.000 EC-T1320 - Fortalecimiento del MTOP en mantenimiento de vías [2015] US\$12.000 EC-T1332 - Apoyo para la consolidación de APP en Ecuador [2016] US\$750.000
DESARROLLO SOCIAL Promover oportunidades para las familias más pobres mediante un sistema integrado de promoción y protección social. Mejorar la oferta de los servicios educativos para niños de tres y cuatro años y aumentar la matrícula en el bachillerato. Incrementar el acceso a servicios de salud efectivos.	
EC-L1107 - Programa de Apoyo Integral al Desarrollo Infantil Temprano [2012] US\$3.653.528	EC-T1246 - Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica [2012] US\$750.000

Préstamos con Garantía Soberana	Cooperación Técnica
<p>EC-L1129 - Programa de Fortalecimiento de la Coordinación Intersectorial Social [2014] US\$80.000.000</p> <p>EC-L1155 - Apoyo al proceso de mejoramiento de la calidad de la educación en Ecuador [2016] US\$160.000.000</p> <p>EC-L1145 - Línea de Crédito Contingente para la Sostenibilidad del Desarrollo - Préstamo de Contingencia [2014] US\$300.000.000</p>	<p>EC-T1295 - Programa de Infraestructura para la Universalización de la Educación con Calidad [2013] US\$10.800</p> <p>EC-T1288 - Educación en Prevención Salud Sexual y Reproductiva para Adolescentes y Jóvenes [2014] US\$950.360</p> <p>EC-T1325 - Mas Educación Menos Embarazo en Adolescentes [2015] US\$750.000</p> <p>Cerrando Brechas: EC-T1281 -El Impacto de la Calidad de Enseñanza a los Resultados [2013] US\$546.909; EC-T1275 – El impacto de calidad de maestros en estudiantes pobres [2013] US\$1.500.000; EC-T1282 - El Impacto de la Calidad Docente en los Resultados de Aprendizaje [2014] US\$2.400.000; EC-T1322 – El impacto de la Calidad Docente en Primeros Años de Escolaridad [2015] US\$1.000.000; EC-T1335 – El impacto de la Calidad Docente en Primeros Años de Escolaridad 2 [2016] US\$1.000.000</p> <p>EC-T1241 - Apoyo a la Construcción del Sistema Nacional de Equidad e Inclusión Social [2013] US\$500,000</p> <p>EC-T1323 - Fortalecimiento de Capacidades en Análisis, Evaluación y Difusión de Efectividad [2015] US\$430.000</p> <p>EC-T1311 - Impacto educativo [2016] US\$300.000</p>
<p>ACCESO A FINANCIAMIENTO Promover la inclusión financiera</p>	
<p>EC-L1110 [2012] - Programa de Inversión de Apoyo a la Inclusión Financiera US\$10.000.000</p>	<p>EC-T1254 - Sistema Nacional de Pagos e Inclusión Financiera [2012] US\$250.000</p> <p>EC-T1269 - Capacitación en Control de Cooperativas y Redes de Seguridad Financiera [2012] US\$8.506</p> <p>EC-T1302 - Fortalecimiento de Capacidades Técnicas de Superintendencia de Bancos y Seguros [2014] US\$12.704</p> <p>EC-T1287 - Implementación de Basilea II y III en la Normativa Vigente y Procedimientos [2014] US\$150.000</p>
<p>GESTIÓN FISCAL Avanzar hacia un sistema tributario más eficiente y progresivo. Fortalecer y articular los procesos de planificación con los procesos propios del ciclo presupuestario.</p>	
<p>EC-L1118 - Programa de Mejoramiento de la Gestión de Servicios al Ciudadana [2013] US\$270.000.000</p> <p>EC-L1119 - Mejora de la Función de Control de la CGE [2013] US\$20.000.000</p> <p>EC-L1120 - Programa de Mejoramiento del Servicio de Rentas Internas [2014] US\$30.000.000</p>	<p>EC-T1268 - Generación de Capacidades Técnicas de los funcionarios de la SENPLADES [2012] 16.711</p> <p>EC-T130 y EC-T1301 Fortalecimiento Institucional del MF para gestión de la deuda pública [2014] US\$150,000 y US\$350.000 respectivamente.</p> <p>EC-T1321 - Fortalecimiento del Sistema de Evaluación de Políticas Públicas [2015] 299.666</p> <p>EC-T1294 - Mejoramiento de la Calidad Estadística del Sistema Estadístico Nacional de Ecuador [2015] US\$472.000</p>
<p>SOSTENIBILIDAD URBANA Desarrollo urbano y vivienda: Apoyar intervenciones integrales de desarrollo urbano que mejoren las condiciones de habitabilidad, espacio y seguridad. Agua, saneamiento y residuos sólidos: Aumentar la cobertura de los servicios. Transporte urbano: Gestionar mejoras en los sistemas de transporte público.</p>	
<p>EC-L1113 - Programa Nacional de Vivienda Social - Etapa 2 [2012] US\$100.000.000</p>	<p>EC-T1252 - Desarrollo de Gobiernos Subnacionales y/o Empresas Públicas [2012] US\$500.000</p>

Préstamos con Garantía Soberana	Cooperación Técnica
<p>EC-L1112- -Programa Inversión Desarrollo Gobiernos Autónomos Descentralizado - Fase I [2012] US\$100.000.000</p> <p>EC-L1122 - Programa Nacional de Inversiones en Agua, Saneamiento y Residuos Sólidos [2014] US\$150.000.000</p>	<p>EC-T1277 - Cuenca Ciudad Sostenible- Implementación Metodología, Plan Acción y Pre-Inversión [2013] US\$1.100.000</p> <p>EC-T1310 - Fortalecimiento de la Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento [2015] US\$948.000</p> <p>EC-T1328 - Fortalecimiento de Análisis urbano y Preparación para Hábitat III [2016] US\$150.000</p> <p>EC-T1330 - Fortalecimiento de los gestores de servicios [2016] US\$900.000</p>
<p>DESARROLLO RURAL Fomentar actividades productivas que mejoren las condiciones de vida de la población rural e impulsen la generación de valor agregado. Incrementar la productividad del sector por medio de mejoras en el funcionamiento de los mercados de tierras. Apoyar la conservación y el desarrollo sostenible de las Islas Galápagos.</p>	
<p>EC-L1121 - Programa de Inversión para el Desarrollo Rural de Chimborazo [2013] US\$15.000.000</p>	<p>EC-T1266 y EC-T1276- Apoyo al Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural de Chimborazo [2013] US\$400.000 y US\$350.000 respectivamente.</p> <p>EC-T1299 - Fortalecimiento Institucional en Innovación Tecnológica Agropecuaria [2014] US\$13.410</p>
<p>GESTIÓN DE RIESGOS: Reducir la vulnerabilidad social y ambiental ante procesos naturales antrópicos y generadores de riesgos.</p>	
<p>Temas transversales</p>	<p>Diversidad: Mejorar las condiciones de vida de los pueblos indígena y afroecuatoriano.</p> <p>EC-T1331 - Reducción Subregistro Nacimientos y Cedulación en Amazonía y Sectores Suburbanos [2016] US\$690.000</p> <p>Cambio climático y sostenibilidad ambiental: Fortalecer el manejo sustentable de los bosques y de la biodiversidad.</p> <p>EC-T1306 - Apoyo al Programa de Incentivos para la Conservación Socio Bosque [2015] US\$300.000</p> <p>EC-T1326 - Apoyo al Programa de Incentivos para la Conservación Socio Bosque [2015] US\$200.000</p>
<p>Áreas de diálogo</p>	<p>Competitividad e innovación: temas de fomento a la inversión en innovación del sector privado y al emprendimiento</p> <p>Mercados laborales: temas de eficiencia, pensiones e informalidad.</p> <p>EC-T1253 - Apoyo al Diseño y Evaluación de Políticas Públicas en el Mercado Laboral [2012] US\$350.000</p> <p>Seguridad ciudadana, en temas orientados a generar mayores niveles de seguridad pública y prevención de la violencia.</p>

La cartera financiada por el Banco estuvo compuesta mayoritariamente por préstamos de inversión y las operaciones para responder a la emergencia tras el terremoto. Por instrumento, del monto total aprobado entre 2012 y 2016 el 60% corresponde a préstamos de inversión (22 operaciones – US\$1.837 millones) y el 26% a operaciones de rápido desembolso, que incluyen el préstamo programático (PBP) de apoyo al cambio de la matriz energética por US\$500 millones (16%) y la línea de crédito contingente para la sostenibilidad del desarrollo (DSL) por US\$300 millones (10%). Los 34 préstamos de las ventanillas del sector privado del Banco (Departamento de

Financiamiento Estructurado y Corporativo-SCE, Fondo de Oportunidades para la Mayoría-OMJ y Corporación Interamericana de Inversiones-CII) representaron el 14% de la cartera.

La acción del BID a través de sus instrumentos de contingencia fue relevante para responder a las necesidades de financiamiento del país en el contexto de la crisis económica y el terremoto. En respuesta a la caída de los precios del petróleo en 2015, el BID activó una línea DSL por valor de US\$300 millones aprobada en 2014 que, sumada a los US\$500 millones del PBP para el sector energético aprobado 2015 y al resto de los desembolsos para ese año, actuaron de manera contracíclica, ayudando a mitigar el impacto de la crisis. Asimismo, Ecuador fue el primer país que desembolsó una CCL, parcialmente financiada a través del redireccionamiento de saldos sin desembolsar de la cartera de inversión. El terremoto del 16 de abril de 2016 activó la operación contingente y, cinco días después, el BID desembolsó US\$160 millones. La respuesta rápida y oportuna del BID fue reconocida por el GdE y sirvió para consolidar la relación de confianza y diálogo. Ante estos eventos, la EP perdió relevancia como instrumento programático.

La cartera del sector privado sin garantía soberana (NSG por sus siglas en inglés) se duplicó durante el período de evaluación. El posicionamiento estratégico de las ventanillas del sector privado no estuvo detallado en la EP y las intervenciones se enfocaron principalmente en el área de acceso al financiamiento. Comparada con el período anterior, la cartera del sector privado se duplicó, con una participación sustantiva de la CII. La cartera del sector privado se concentró en el área de acceso al financiamiento. Los recursos fueron canalizados por intermediarios financieros, principalmente para el sector microfinanciero, por la banca privada local para operaciones de comercio exterior, o se trataron de financiamiento corporativo directo a las PYME del sector productivo (no petrolero y agroindustrial). La EP, de acuerdo con sus lineamientos, no incluye objetivos estratégicos o indicadores específicos relacionados con el sector privado, ni tampoco volúmenes de financiamiento para sus intervenciones. La evaluación encontró algunos ejemplos de coordinación entre las ventanillas pública y privada en el sector de energía.³⁷

Los recursos de cooperación técnica (CT) sirvieron para profundizar el diálogo de política, principalmente en los sectores de educación, energía y agua y saneamiento. Durante el período de evaluación 2012-2016, el BID aprobó US\$28,8 millones para operaciones de cooperación técnica. El área de desarrollo social concentró casi el 40% de los recursos, con montos significativos dirigidos a la evaluación del impacto de la reforma educativa y la calidad de los docentes (Cerrando Brechas). El sector energía recibió importantes recursos de CT que apoyaron principalmente el proceso de reforma impulsado a través del PBP de apoyo al cambio de la matriz energética, el desarrollo de instrumentos para medir el impacto de los programas de electrificación rural y el fortalecimiento de empresas e instituciones del sector. En el sector de agua y saneamiento, la CT apoyó el proceso de reforma y el planteamiento estratégico que resultaron en la Estrategia Nacional de Agua y Saneamiento. La CT financió productos de conocimiento que fueron positivamente valorados por los clientes.³⁸

La EP 2012-2017 identificó riesgos para la ejecución del programa que se materializaron durante el período de evaluación, activando las medidas de mitigación. La EP incorporó, en gran medida, las recomendaciones de la Evaluación de Estrategia de País anterior. La EP identificó la posible caída en los precios del petróleo y la débil capacidad institucional y de coordinación como riesgos para la implementación del programa. Para mitigarlos, propuso enfocar el programa en brindar apoyo al desarrollo de la economía no petrolera y mantener un diálogo estrecho con el gobierno. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados por el BID en el área de fortalecimiento institucional, las debilidades de algunas agencias afectaron a la ejecución de los programas y la contribución del Banco para apoyar el desarrollo de la economía no petrolera fue limitada. Si bien la EP incorporó la mayoría de las recomendaciones de la Evaluación de Estrategia de País, la concentración sectorial del programa operativo redujo su efectividad (Recuadro 2.1).

Recuadro 2.1 – Recomendación de la Evaluación de OVE al Programa de País 2008-2011 e incorporación al Programa 2012-2017

Recomendación Evaluación de OVE (2008-2011)	Incorporación a la EP 2012-2017
<p>El Banco ha de adoptar una actitud más resuelta para entablar un diálogo sobre políticas. Por ser uno de los principales prestamistas del país, el Banco debería estar en condiciones de contribuir a los esfuerzos del gobierno por definir un programa nacional dirigido a reducir su vulnerabilidad económica frente a factores exógenos y mejorar el clima de negocios y los índices de competitividad.</p>	<p>La Administración estuvo parcialmente de acuerdo con la recomendación. De acuerdo con la Administración, las autoridades no han solicitado entablar un diálogo en este sentido.</p>
<p>El Banco ha de seguir priorizando sectores que puedan abordar los problemas de competitividad, desigualdad y exclusión social. Dada su limitada capacidad para atender las necesidades de financiamiento del país, el Banco ha de hacer lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Modificar el diseño del apoyo que proporciona, para apalancar otras inversiones. b. Ampliar el respaldo que proporciona, para ayudar a corregir las desigualdades entre zonas urbanas y rurales. c. Evitar las solicitudes en las que los beneficios económicos no justifiquen el respaldo del BID. 	<p>La Administración estuvo de acuerdo con esta recomendación. De acuerdo con la evaluación del OVE, el Banco realizó importantes esfuerzos de apalancamiento de recursos. Asimismo, en términos de reducción de desigualdades, el BID avanzó en esta dirección a través de su cartera de desarrollo social y de desarrollo urbano y rural. Por ejemplo, en APS, el BID focalizó sus intervenciones en áreas de baja cobertura de servicios. Sin embargo, el redireccionamiento de los recursos de la cartera social para la atención a la emergencia hizo que algunas de estas intervenciones no se ejecutaran.</p>

Recomendación Evaluación de OVE (2008-2011)	Incorporación a la EP 2012-2017
<p>El Banco ha de seguir fortaleciendo la capacidad de planificación, evaluación y seguimiento del país, trabajando con la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), entidad responsable de gestar los planes nacionales que son el marco de la Estrategia de País.</p>	<p>La Administración estuvo de acuerdo con esta recomendación. El BID apoyó de forma directa a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) a través de programas de cooperación técnica y de forma indirecta a través de la participación en la priorización de los programas para la aprobación de los presupuestos y gastos.</p>
<p>El Banco ha de continuar promoviendo el intercambio de experiencias y la creación de programas de capacitación comunes para los organismos ejecutores nacionales y subnacionales. Además de una cooperación técnica en la fase de evaluación de los proyectos, el Banco podría contribuir a aumentar la capacidad del país para manejar proyectos del BID promoviendo la celebración de seminarios y talleres con el personal responsable de ejecutar los proyectos de la institución.</p>	<p>La Administración estuvo de acuerdo con esta recomendación. La evaluación de OVE confirma que el Banco ha seguido apoyando a las entidades ejecutoras de forma directa a través de la organización de seminarios orientados a mejorar su capacidad en el manejo financiero de adquisiciones y en la gestión de riesgos fiduciarios.</p>

B. RELEVANCIA FINANCIERA DEL BID EN ECUADOR

Entre enero 2012 y diciembre 2016, el Banco aprobó US\$3.099 millones en préstamos y CT, US\$2.665 millones en operaciones con garantía soberana y US\$434 millones en operaciones sin garantía soberana, sobrepasando el nivel de aprobaciones definido en el marco de financiamiento de la EP.³⁹ La EP había previsto un escenario base de financiamiento de US\$2.100 millones con garantía soberana (US\$350 millones de aprobaciones anuales)⁴⁰ en un escenario que proyectaba una tasa promedio de crecimiento económico del 4,1%, un crecimiento anual promedio del saldo de la deuda multilateral del 6% y un déficit fiscal promedio del 3,8% del PIB. Los mayores niveles de financiamiento respondieron a las necesidades derivadas de la desaceleración económica y el impacto del terremoto. El crecimiento económico promedio estuvo por debajo del previsto, mientras que el déficit fiscal y el saldo de la deuda multilateral excedieron las cifras proyectadas en la EP.⁴¹

Si bien la Corporación Andina de Fomento (CAF) aprobó más recursos financieros que el BID durante el período de evaluación, el Banco lideró el financiamiento y el diálogo de política en varios sectores. El total de préstamos aprobados por la CAF en el período 2012-2016 fue de US\$3.981 millones, comparado con US\$3.099 millones

aprobados por el BID. El BM y el Banco Europeo de Inversiones (BEI) aprobaron US\$868 millones y US\$773 millones, respectivamente. En términos de distribución sectorial, la CAF concentró más de la mitad de su cartera en infraestructura (53%), principalmente transporte, sostenibilidad urbana (35%) y acceso a financiamiento (12%). Por su parte, el BID lideró el financiamiento multilateral en los sectores de energía y administración pública. Los desembolsos de los multilaterales como porcentaje de la inversión total fueron pequeños debido a los grandes volúmenes de inversión pública.

En el contexto de las restricciones asociadas con el cupo financiero del BID con Ecuador, se realizaron esfuerzos importantes de apalancamiento de recursos de cofinanciamiento. En total, el BID ha apalancado alrededor de US\$900 millones para el cofinanciamiento bilateral (China, Corea) y multilateral (BEI, BM y CAF) de su cartera. El Banco ha liderado el diálogo y la ejecución de los proyectos con cofinanciamiento y, en muchos casos, se aplicaron las normativas del BID para todo el financiamiento.⁴²

Los flujos netos fueron positivos para Ecuador durante todo el período. Durante el período de la EP los desembolsos del Banco se duplicaron con respecto al período anterior (2007-2011). Los flujos netos fueron positivos para Ecuador, con un pico en 2015 que se explica principalmente por el desembolso del DSL y el PBP. Entre los factores que influyeron en el aumento de desembolsos cabe resaltar la gestión de cartera realizada por la Oficina de País, la modalidad de financiamiento de la CCL, la celeridad de la cartera de energía y los componentes de rápido desembolso de algunos préstamos de inversión:

- Desde 2012 el Banco instauró un proceso de revisión de cartera continuo con la participación del MEF y los ejecutores de proyectos, definiendo planes de acción consensuados con las máximas autoridades sectoriales.⁴³ El BID invirtió importantes recursos de CT (US\$2,6 millones) para apoyo técnico y operacional, entre los que destacan el apoyo a los sistemas de adquisición y gestión financiera, así como numerosos talleres de capacitación sobre procedimientos.⁴⁴
- Los recursos desembolsados a través de CCL fueron una combinación de reasignación de saldos de proyectos existentes y fondos del programa regular de préstamos. De los US\$160 millones, US\$70 millones fueron cubiertos a través de una reformulación de saldos de proyectos. El BID y el gobierno acordaron una lista de proyectos con problemas de ejecución y de menor prioridad. Esta reasignación de recursos ayudó a sanear la cartera del BID y a reducir los pagos por comisiones de crédito para el país. El monto restante (US\$90 millones) provino de fondos del programa de préstamos.
- El desempeño destacado en ejecución y desembolso de la cartera de energía. Las cinco operaciones del sector eléctrico aprobadas entre 2013 y 2015 mostraban, a finales de 2016, montos desembolsados cercanos o superiores al 90%. Los

desembolsos se realizaron a pocos meses de la firma del contrato, lo que muestra procesos de diseño y licitación avanzados. Los talleres de gestión administrativa y fiduciaria y el trabajo cercano con el MEF contribuyeron a la rápida ejecución de los proyectos.

- Una parte importante de los préstamos de inversión (26%) incluía componentes de gastos de rápido desembolso. Este es el caso de los componentes de alimentación escolar del préstamo de educación (US\$130,3 millones) y el componente de desvinculaciones laborales de los préstamos de restructuración de la administración pública (US\$360 millones).

C. EFICIENCIA DEL PROGRAMA OPERATIVO Y USO DE SISTEMAS NACIONALES

Los costos y tiempos de preparación y ejecución de proyectos de inversión se redujeron durante el período de la EP. En efecto, los costos de preparación por dólar aprobados pasaron de US\$226.142 en 2012 a US\$92.574 en 2015, mientras que los costos de ejecución por dólar desembolsado pasaron de US\$139.375 a US\$125.660 en el mismo período. Estos costos fueron los más bajos de la Región de Países Andinos del BID. Por su parte, el tiempo de preparación de los proyectos aprobados entre 2012 y 2017 fue, en promedio, de 17 meses, por debajo de la duración promedio de 20 meses para el período anterior (2008-2011). La cartera de energía ha sido la que mejor ha ejecutado y desembolsado.

Los principales factores que afectaron a la implementación de la cartera del BID en Ecuador y la respuesta del Banco se describen en el Recuadro 2.2. Entre estos se encuentran: (i) las medidas de control de gastos implementadas por el GdE, que afectaron a la ejecución de toda la cartera;⁴⁵ (ii) la creación de nuevas instituciones en la administración pública, tales como el Servicio de Gestión Inmobiliaria del Sector Público (INMOBILIAR) y el Servicio de Contratación Pública (SERCOP), que afectó particularmente a la cartera del sector social (salud); (iii) la rotación del personal en los ministerios, como en el caso del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), que afectó principalmente a la cartera de desarrollo urbano; (iv) las limitaciones financieras y técnicas de los gobiernos subnacionales y de gestión del Banco de Desarrollo del Estado (BDE), que afectaron a la ejecución de los proyectos de agua y saneamiento, así como a los de vías secundarias.

Durante el período de la EP se realizaron algunos avances en el uso de sistemas nacionales. El uso de los sistemas nacionales ha estado más enfocado en sistemas de administración financiera (100%) -presupuesto, tesorería y contabilidad-, cuya información proviene del Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF). En términos de contrataciones públicas, en 2014 el BID, el Gobierno Nacional y el SERCOP suscribieron un acuerdo para el uso de sistemas nacionales. Este se inició con siete operaciones financiadas por el Banco utilizando el sistema electrónico de

contrataciones del país. En mayo de 2016 el BID envió al SERCOP el informe final de la evaluación sobre el primer año de uso del sistema, con recomendaciones para seguir avanzando. Recientemente, el gobierno manifestó su interés de continuar con el dialogo interinstitucional, a fin de seguir fortalecimiento el Sistema Nacional de Contratación Pública. En cuanto a los sistemas de auditoria interna y externa, los avances han sido limitados.⁴⁶

Recuadro 2.2 Principales factores que afectaron a la implementación y respuesta del BID

Institucionalidad del proceso presupuestario y medidas de control de gastos implementadas a partir de 2015.

La posición fiscal del gobierno en 2015 obligó a tomar medidas de recorte y control de gastos, tales como el sistema de avales y el CUR de pagos. De acuerdo con estimaciones realizadas por el BID, en 2016 estos procesos añadieron alrededor de cuatro meses a la ejecución normal de proyectos. La complicada situación fiscal también influyó sobre la justificación de anticipos de los proyectos. Además, la subida del impuesto al valor agregado (IVA) en 2016 obligó a las entidades a solicitar cambios presupuestarios que afectaron la ejecución de proyectos.

El BID, a través de su Oficina de País, realizó gestiones ante el MF para verificar los presupuestos y reducir las demoras en los pagos. Esta situación empezó a mejorar a mediados del 2016, pero todavía se verifican atrasos. La subida temporal del IVA, por otro lado, obligó a modificar varios contratos de obras.

Cambios institucionales en la administración del sector público.

Entre los principales cambios podría mencionarse la creación de nuevas entidades como INMOBILIAR el SERCOB. El SERCOB se creó en 2013 y centralizó todos los procesos de contratación, ejecución y control de obras de infraestructura de la administración pública, lo que obligó a modificar algunos contratos. Esto afecto particularmente a los proyectos de infraestructura del sector social (salud).

Para agilizar los procesos de adquisición se implementaron medidas tales como: i) contratación de un equipo especializado en el SERCOP; ii) desarrollo de un sistema de seguimiento de obras; iii) reuniones de alto nivel; y iv) capacitación a funcionarios y comités técnicos de SERCOP en políticas de adquisición. A pesar de estos esfuerzos, las obras enfrentaron retrasos importantes.

<p>Rotación del personal en los ministerios de línea. El caso extremo ha sido el del Ministerio de Vivienda (MIDUVI) donde, a partir de 2011, han rotado cinco ministros, siete viceministros y 10 coordinadores/gerentes de proyectos en distintas dependencias (Guayaquil, Quito). También hubo varios cambios en las contrapartes técnicas.</p>	<p>La rotación de personal, los cambios de enfoque y los serios problemas de ejecución del proyecto de reasentamiento ejecutado a través del MIDUVI concluyeron con la cancelación del préstamo y la solicitud de reembolso de los recursos.</p>
<p>La decisión del GdE de no financiar Unidades de Coordinación de Proyectos (UCP). Si bien esto constituye una buena práctica ya que promueve el fortalecimiento de las instituciones del país, la ejecución de algunos proyectos (agua potable y saneamiento) se vio afectada por las limitaciones presupuestarias que enfrentaban algunas instituciones (SENAGUA) para aportar los recursos de contraparte o para contar con los recursos humanos necesarios para ejecutar los proyectos. Otro factor que afectó a la ejecución fue la falta de conocimiento del personal de planta sobre las políticas del BID.</p>	<p>El BID hizo un esfuerzo importante para capacitar al personal de las instituciones que ejecutan proyectos.</p>
<p>Limitaciones financieras y técnicas de los gobiernos subnacionales y de gestión del BDE. Algunos proyectos en el sector de agua potable y saneamiento y vías sufrieron retrasos considerables debido a limitaciones financieras y técnicas de los GAD y la limitada capacidad de gestión que tenía el BDE para atender a los GAD, sobre todo al inicio del período.</p>	<p>El BID apoyó al BDE y a los GAD con consultorías especializadas. El BDE ha mejorado su capacidad y hoy cuenta con equipos de gestión especializados a nivel central para la ejecución de la cartera con los GAD, aunque todavía persisten deficiencias en las oficinas regionales.</p>
<p>Definición del alcance técnico de los productos tecnológicos en un contexto en el que el Estado promueve el uso de software libre. En octubre del 2016 se aprobó el llamado Código de Ingenios, el cual establece los criterios y parámetros para el uso de software libre.</p>	<p>Esto impactó operaciones en donde el BID tuvo que tomar la decisión de cancelar componentes que incluían plataformas tecnológicas (EC-L1098) o adaptar los contratos a los nuevos requerimientos.</p>



PETROAMAZONAS EP

OGE

OPTIMIZACION DE GENERACION ELECTRICA

El programa del BID concentró sus recursos financieros en el sector eléctrico, donde ganó relevancia alineándose con la estrategia del gobierno y complementando la estrategia de expansión de la generación eléctrica con resultados muy positivos.

3 Relevancia y Efectividad del Programa Operativo

Esta sección analiza la relevancia y efectividad de las intervenciones del BID en los sectores estratégicos definidos en la EP y su contribución al logro de los objetivos de la EP. Dado que la Matriz de Resultados de la EP no fue publicada, esta sección analiza las dimensiones de relevancia y efectividad a nivel de proyectos individuales para cada uno de los sectores estratégicos.

A. RESULTADOS DE LA CARTERA POR OBJETIVO ESTRATÉGICO

1. **Energía.** Objetivos de la EP: *Desarrollar una estrategia energética de largo plazo que promueva un marco energético sostenible, facilite el adecuado suministro de energía y mejore el acceso a la energía eléctrica.*

En el período 2012-2016 el BID aprobó US\$1.123 millones para el sector eléctrico. La acción del BID ganó relevancia por la alineación de sus objetivos con la estrategia del Cambio de la Matriz Energética (CME) del GdE y por la complementariedad de sus proyectos de transmisión y distribución con la inversión realizada por el gobierno en generación. El GdE promovió una estrategia transformacional de CME y dirigió importantes recursos propios al financiamiento de proyectos de generación hidroeléctrica. La capacidad de generación eléctrica se duplicó, pasando de 4.396 MW (2009) a 8.226 MW (2016). El BID financió operaciones de inversión en transmisión y distribución que permitieron aprovechar la electricidad producida por los proyectos de generación y contribuir a la mejora de los indicadores clave del sector. El BID mantuvo su relevancia en el sector después del terremoto, respondiendo a la emergencia y apoyando las tareas de reconstrucción (Recuadro 3.1).

Recuadro 3.1 Respuesta del BID al terremoto en el sector eléctrico

El terremoto (2016) afectó al sector eléctrico con un costo total estimado en US\$196 millones (US\$46,6 millones para emergencia y rehabilitación y US\$138,7 millones para reconstrucción). El BID apoyó la respuesta inmediata al terremoto a través del CCL que destinó US\$25,5 millones a atender la emergencia energética en las provincias afectadas. La rápida respuesta del Banco permitió recuperar el 90% del servicio a partir del 22 de abril y 97% a partir del 11 de mayo. Adicionalmente, en enero de 2017 el Banco aprobó el Programa de Reconstrucción de Infraestructura Eléctrica de las Zonas Afectadas (EC-L1219), por un monto de US\$60 millones. Dicha operación financia parte del Plan de Reconstrucción Integral de las Zonas Afectadas (Plan PRIZA), lanzado por el gobierno por un monto total de US\$103,5 millones (los restantes US\$43,5 millones son cubiertos con recursos de la Ley Solidaria). Los recursos del BID cubren subestaciones, líneas de subtransmisión y líneas de distribución. En colaboración con el BID se determinaron las características de construcción de la nueva infraestructura eléctrica para que sea resiliente y sismo resistente.

En el área de transmisión, el Banco financió dos operaciones para reforzar el Sistema Nacional de Transmisión (SNT) y adecuarlo a la nueva oferta energética, por un total de US\$214,7 millones, con resultados satisfactorios. El primer proyecto (EC-L1070), aprobado en 2010 y finalizado en 2015, financió 12 obras de transmisión que permitieron abastecer la demanda incremental en más del 60% (62.000MWH/mes), cumpliendo con la meta establecida, y aumentar la capacidad de reserva a 1.295 MVA, superando la meta de 1.074 MVA.⁴⁷ Entre 2001 y 2015, el BID habría financiado el 50% de las obras realizadas por el Plan de Expansión de las Transmisión (PET) en 138 y 230 kV. El programa de Interconexión Eléctrica (EC-L1117), aprobado en 2014, financia la construcción de cuatro nuevos sistemas (300 km de líneas de transmisión), el desarrollo y repotenciación de 12 subestaciones eléctricas y el anteproyecto y estudios ambientales de la línea de transmisión de 500 kV de la interconexión Ecuador-Perú. Con un 90% de desembolsos efectuado, el proyecto ha avanzado satisfactoriamente en términos de los productos claves en cada componente.

En distribución, el Banco financió dos Programas de Reforzamiento del Sistema Nacional de Distribución (PRSDN) por un total de US\$300 millones, con avances satisfactorios con relación a la expansión del sistema. El PRSDN I (EC-L1136), aprobado en junio de 2014, desembolsó el 90% de los recursos y financió 184 kms de la red de subtransmisión y 3.254 km de red de distribución, superando las metas establecidas para 2018 (de 178 kms y 2.747 kms, respectivamente). Además, se está avanzando satisfactoriamente en la implementación del resto de los productos (PMR 2016). El proyecto contribuye a mejorar la operación y mantenimiento de las empresas eléctricas distribuidoras y apoya la implementación del Programa de Eficiencia Energética para Cocción Por Inducción y Calentamiento de Agua con Electricidad (PEC). El PRSDN II (EC-L1147), aprobado en 2015, ya desembolsó el

90% de los recursos y está avanzando satisfactoriamente en la implementación de los principales productos para la expansión del sistema y el mejoramiento de la eficiencia y confiabilidad del sistema (arquitectura digital y redes inteligentes).

El BID aprobó dos operaciones para el Programa de Electrificación Rural y Urbano Marginal (FERUM), por un total de US\$70 millones, con resultados satisfactorios en relación con las metas revisadas. El FERUM I (EC-L1087), aprobado en 2011 y finalizado en 2014, benefició a 103.172 viviendas (30.874 viviendas se conectaron al servicio eléctrico por primera vez y 72.298 recibieron mejoras en el servicio). Si bien los resultados estuvieron por debajo de la meta original (240.000 viviendas), superaron la meta revisada de 57.290 viviendas.⁴⁸ El programa contribuyó a mejorar la calidad del servicio en áreas rurales y urbanas marginales a través de la reducción de pérdidas e interrupciones,⁴⁹ así como a reducir las brechas de cobertura. La ejecución del FERUM-II (EC-L1128) dio continuidad al programa y a la fecha registra un avance físico del 90% para los proyectos con extensión de red y del 37% para los proyectos aislados. Para finales de 2015 se había atendido a 14.606 viviendas sin servicio (de las 15.857 planeadas).⁵⁰

En respuesta a las dificultades fiscales que atravesaba Ecuador, en febrero de 2015 el Banco aprobó el primer préstamo de la serie programática para el Apoyo al Cambio de la Matriz Energética (EC-L1140), por US\$500 millones. Se esperaba que esta operación constituyera el primer préstamo de una serie programática de tres operaciones consecutivas. Sin embargo, después del primer desembolso no se aprobaron nuevas operaciones. Las razones por las que no se continuó con la serie programática estarían relacionadas con un cambio en la estrategia del BID con respecto a los instrumentos de financiamiento para Ecuador, que pone un mayor énfasis en préstamos de inversión para moderar el uso de recursos y facilitar el seguimiento de las operaciones.

La primera operación contribuyó principalmente a mantener la liquidez en un contexto de abrupta caída en el precio del petróleo, pero las condiciones de políticas de la serie programática fueron relevantes y el gobierno avanzó en la dirección de los mecanismos activadores consolidando el proceso de reforma. El objetivo general del programa fue apoyar una reforma transformacional del país para cambiar su matriz energética y contribuir así a la consolidación de las cuentas fiscales y externas a través de la disminución de las importaciones de derivados de petróleo y la sustitución de subsidios asociados. El monto del préstamo fue desembolsado inmediatamente, ya que las condiciones de política habían sido cumplidas. Sin embargo, y a pesar de que no se aprobaron los préstamos subsiguientes, el GdE siguió implementando medidas que van en línea con los mecanismos activadores establecidos en la serie programática, confirmando la relevancia de las reformas de políticas. El Recuadro 3.2 describe el cumplimiento de las condiciones de reforma de la primera operación y analiza los avances realizados por el GdE en relación con los mecanismos activadores para cada componente que contribuyeron su consolidación.

Recuadro 3.2 - Cumplimiento de los compromisos de política y avances sectoriales por componente.

Componente 1 - Sector eléctrico sostenible: Se apoyó la preparación de compromisos de política y el monitoreo de acciones para la reorientación de los subsidios energéticos, la formulación de la Agenda Nacional de Energía y los instrumentos de planificación y monitoreo de las inversiones sectoriales. Se cumplieron las siguientes condiciones: (i) aprobación del dictamen para la implementación de la iniciativa de sustitución del uso de GLP por electricidad en el sector residencial; (ii) diseño del alcance del proyecto para la sustitución de subsidios al GLP por electricidad con alcance a la población vulnerable sin acceso al servicio eléctrico; (iii) diseño y aprobación de un esquema tarifario para la transición de GLP a electricidad en el sector residencial; (iv) ejecución de la política para la optimización de la generación eléctrica en la actividad hidrocarburífera; (v) aprobación de una propuesta metodológica para la Agenda Nacional de Energía; y (vi) publicación del Balance Energético Nacional 2014.

A partir de 2015 el gobierno siguió implementando iniciativas que formaban parte de los mecanismos activadores de los programáticos siguientes. En particular, la ejecución del Programa de Cocción Eficiente (PEC), la implementación del esquema tarifario para la transición de GLP a electricidad en el sector residencial y la iniciativa para la reducción de la demanda de diésel en la actividad hidrocarburífera a través del proyecto de Optimización de la Generación Eléctrica (OGE), ejecutado por Petroamazonas. Además, se publicó la Agenda Nacional de Energía y los Balances Energéticos Nacionales 2015 y 2016. Sin embargo, todavía no se ha logrado definir la política de sustitución de subsidios GLP-Electricidad, tema políticamente delicado. Por otra parte, como se señaló anteriormente, el PEC ha avanzado a un ritmo más lento que el previsto y las metas establecidas para el reemplazo de cocinas fueron extendidas para el 2023.

Componente 2 - Fortalecimiento del subsector eléctrico: Se apoyaron los esfuerzos para el cumplimiento de compromisos de eficiencia y sostenibilidad del sector. En particular, este componente apoyó acciones orientadas a la reducción del consumo de combustibles líquidos para la generación y la expansión de la capacidad de generación con fuentes renovables y gas natural. Al mismo tiempo, se apoyó la modernización del subsector eléctrico y el mejoramiento de la sostenibilidad del servicio de distribución. Se cumplieron las siguientes condiciones: (i) aprobación del Plan de Expansión y Desarrollo del Sistema Nacional Eléctrico 2013-2022, publicado en el sitio internet del CONELEC; (ii) aprobación del proyecto de la LOSPEE por la Asamblea Nacional; (iii) aprobación de la política de reducción del déficit tarifario mediante aumento de la tarifa eléctrica (Pliego Tarifario 2014); (iv) aprobación del Acuerdo Ministerial para la creación del Comité Interinstitucional para la implementación del Programa Nacional de Redes Inteligentes; (v) emisión por SENPLADES del dictamen de prioridad para el desarrollo del Programa de Mejoramiento de la Distribución que facilite la implementación del PEC; (vi) aprobación de una metodología de sostenibilidad para la selección y financiamiento de proyectos de electrificación rural; y (vii) aprobación de la estrategia para la evaluación de impacto de proyectos de electrificación rural.

A partir de 2015 se han hecho progresos adicionales. En particular, se ha superado la meta establecida en el tercer programático de entrada en operación de proyectos hidroeléctricos (2.000 MW); se ha producido un incremento significativo de la producción de gas natural y la incorporación de dos plantas eléctricas en base a gas natural. El indicador de pérdidas eléctricas totales ha caído al 12,2% (2016), mientras que el Índice de Recuperación de Efectivo (IRE) ha aumentado al 87% (2016), en comparación con metas previstas en la matriz de resultados del PBP del 12,1% y 80%, respectivamente, para 2018. Sin embargo, todavía no se ha aprobado el Reglamento General de la Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica (LOSPEE), en parte porque se decidió esperar hasta la aprobación de la ley de APP y la definición de incentivos para el desarrollo de APP en el sector eléctrico.

Componente 3 - Apoyo a la integración eléctrica regional: Se contribuyó a coordinar los acuerdos regionales del Sistema de Interconexión Eléctrica Andina (SINEA) que permitirían aumentar el intercambio de energía eléctrica en la región y asegurar el suministro nacional, reduciendo el uso de generación térmica local. Se cumplieron las siguientes condiciones: (i) acuerdo binacional sobre el alcance del anteproyecto de una línea de transmisión de alta tensión (500 kV) entre Ecuador y Perú; y (ii) elaboración de una propuesta de política de armonización normativa para intensificar el intercambio de electricidad con Perú.

Con posterioridad, la consultora completó el servicio de consultoría para el desarrollo del anteproyecto de interconexión en 500 kV Ecuador-Perú, cuyos diseños ya han sido finalizados. Se espera que próximamente se apruebe una regulación común para reglamentar el mercado eléctrico regional en el marco de la Comunidad Andina de Naciones, lo que permitiría seguir avanzando con dicho proyecto. Además, el gobierno ya ha aprobado una normativa para intensificar el intercambio de electricidad con Perú en la conexión ya existente de 230 kV.

En este sentido, las operaciones del BID contribuyeron al logro de los objetivos de desarrollo incluidos en la EP y, con ello, a la mejora de los indicadores clave del sector. Los programas de transmisión contribuyeron a la importante reducción de pérdidas eléctricas registradas en el sector. Las pérdidas totales de energía pasaron del 23% en 2011 al 12% en 2016, ubicando a Ecuador en el séptimo lugar entre los países de la región con los niveles de pérdidas más bajos. Los programas de distribución contribuyeron a la mejora de calidad del servicio eléctrico, medido por la reducción de las interrupciones. El tiempo total de interrupción por kVA instalado disminuyó de 19,25 horas/año en 2011 a 6,34 horas/año en febrero de 2017, mientras que la frecuencia media de interrupción por kVA instalado (FMIK) cayó de 18 fallas/año a 5,57 fallas/año en el mismo período. El FERUM contribuyó a reducir las brechas de cobertura rural mencionadas en el epígrafe D del capítulo 1. Finalmente, el PBP contribuyó a desarrollar una estrategia energética sostenible en el largo plazo.

2. **Gestión fiscal.** Objetivos de la EP: (i) *avanzar hacia un sistema tributario más eficiente y progresivo;* (ii) *contribuir a aumentar la equidad y eficiencia del gasto público y la calidad del ciclo de inversión pública;* y (iii) *fortalecer y articular los*

procesos de planificación con los procesos del ciclo presupuestario, incluso mediante la implementación de un sistema integral de gestión por resultados a nivel nacional y subnacional.

La acción del BID en el sector fue relevante, siendo el único multilateral que apoyó la implementación del Plan de Reestructuración de la Gestión Institucional del GdE (Modelo R) en varios de sus aspectos críticos. El BID brindó apoyo de forma transversal al proceso de reestructuración de la gestión institucional y atendió necesidades específicas de reestructuración y optimización de procesos en instituciones clave. Como parte del apoyo transversal, y con el objetivo de aumentar la eficiencia y eficacia del aparato público, el Banco contó con dos préstamos de inversión: el Programa de Reforma Institucional de la Gestión Pública (EC-L1094 - US\$250 millones), aprobado en 2011, y su continuación, el Programa de Mejoramiento de la Gestión de Servicios al Ciudadano (EC-L1118-US\$270 millones) aprobado en 2013.⁵¹ En relación con el apoyo a instituciones específicas, el Banco contó con tres préstamos de la EP anterior: el Plan de Modernización del Registro Civil (EC-L1083 - US\$78 millones) aprobado en 2010; el préstamo de Apoyo al Instituto Nacional de Pre-inversión (INP) (EC-L1084 – US\$35 millones) aprobado en 2011; y el préstamo para la implementación del Plan Estratégico Nacional de Seguridad Ciudadana (EC-L1098 - US\$10 millones) aprobado en 2011. Bajo la estrategia vigente se aprobaron dos préstamos de inversión para mejorar la gestión y apoyar la modernización tecnológica en dos entidades: la Contraloría General de Estado-CGE (EC-L1119) por US\$20 millones (2013) y el Servicio de Rentas Internas (SRI) (EC-L1120) por US\$30 millones (2014).

Las operaciones del BID apoyaron aspectos claves de la reforma de la gestión institucional. En términos financieros, una parte importante de los recursos financiaron gastos asociados al proceso de desvinculación laboral. Entre los resultados de los préstamos de apoyo transversal a la reforma de la gestión institucional (EC-L1094 y EC-L1118) destacan la implementación de un sistema de remuneración variable para servidores públicos de nivel jerárquico, el fortalecimiento de la interoperabilidad entre los sistemas de planificación, inversión pública y presupuesto (e-SIGEF y SIPeIP), las evaluaciones de calidad de los servicios públicos y los procesos de certificación internacional. Asimismo, se aprobaron e implementaron nueve Planes de Inversión para la Reforma Institucional (PIRI) en ministerios de línea⁵² y se avanzó hacia la institucionalización de la herramienta de gobierno por resultados. Finalmente, el apoyo al proceso de simplificación de trámites resultó en mejoras de eficiencia en la prestación de los servicios públicos. La implementación del Modelo R en las instituciones priorizadas alcanzó una ejecución de alrededor del 70%, superando la meta del PNBV (57% en 2015). Alrededor de la mitad de los recursos totales aprobados para el sector (US\$360 millones⁵³) se utilizó para financiar gastos asociados a las desvinculaciones laborales de unos 10.000 empleados públicos.⁵⁴ Si bien algunos estudios (Grupo IAG, 2015) mostraron que las desvinculaciones no tuvieron mayor impacto sobre la planta de personal debido a que estas fueron compensadas por contrataciones temporales; un estudio realizado por el BID en educación confirma que dichos procesos permitieron

optimizar la plantilla, promoviendo una renovación de la planta docente, bajando la edad promedio e imponiendo condiciones de ingreso más exigentes que impactaron en la calidad del aprendizaje.⁵⁵ Sin embargo, cabe resaltar que el programa de desvinculaciones no contó con estudios actuariales sobre el pasivo laboral.

Los proyectos de apoyo a instituciones específicas se encuentran todavía en ejecución con avances mixtos. La optimización de procesos a través de simplificación de requisitos y reducción de transaccionalidad para los usuarios en el Registro Civil (EC-L1083) fue exitosa y permitió reducir los tiempos de espera para la provisión de servicios tales como la entrega de certificados de nacimiento y cédula de identidad, de cuatro y ocho horas a 15 y 45 minutos, respectivamente.⁵⁶ El Registro Civil se convirtió en una institución modelo en términos de calidad de los servicios al ciudadano y eficiencia operativa, y que cuenta con seguridad de la información e independencia tecnológica.⁵⁷ El apoyo del BID al Ministerio del Interior (EC-L1098) permitió redefinir protocolos para estandarizar operativos policiales a nivel nacional, mejorar la capacidad de análisis de datos relacionados con crimen y violencia, y apoyar a las unidades policiales en la generación de respuestas estratégicas para reducir los niveles de delincuencia, pero no logró concretizar la herramienta tecnológica para el análisis de la información delictiva. El proyecto del INP (EC-L1084) permitió capacitar a sus funcionarios para generar metodologías de análisis sectorial, desarrollar manuales y ejecutar estudios de pre-inversión para proyectos de magnitud mediana. Sin embargo, el INP fue suprimido a finales de 2015 y sus funciones absorbidas por SENPLADES, con una limitada transferencia de capacidades. El apoyo del BID al SRI (EC-L1120) para desarrollar una plataforma tecnológica adecuada a los diferentes procesos de la administración tributaria no logró los resultados esperados hasta la fecha. Si bien se han verificado algunas mejoras en los servicios prestados al contribuyente (servicios en línea, SRI móvil para consultas tributarias y aplicativos para el pago de deuda), la experiencia con el proveedor de la plataforma tecnológica no fue satisfactoria y la misma no está en funcionamiento. El préstamo para la CGE (EC-L1119) está en ejecución y hasta la fecha solo se verifican avances en la construcción de edificios para delegaciones provinciales y en algunas actividades de fortalecimiento institucional (diagnósticos de los procesos críticos y optimización de algunos procesos).

La contribución del programa operativo del BID a la consecución de los objetivos de EP en el sector fue importante, pero todavía se requiere profundizar esfuerzos. A través de los programas transversales de apoyo a la gestión institucional se contribuyó a mejorar la planificación de la inversión pública⁵⁸ y la alineación entre los programas de gobierno y el presupuesto.⁵⁹ Sin embargo, se requieren profundizar los esfuerzos del BID para poder avanzar hacia la consecución de los objetivos de la EP con relación a un sistema tributario más eficiente y progresivo y para mejorar la calidad y equidad del gasto público.

3. **Sostenibilidad urbana.** Objetivos de la EP: *(i) aumentar la cobertura de los servicios agua, saneamiento y residuos sólidos; (ii) apoyar intervenciones integrales de desarrollo urbano que mejoren las condiciones de habitabilidad, espacio y seguridad; (iii) gestionar mejoras en los sistemas de transporte público urbano.*

La cartera del BID en el sector de agua y saneamiento estuvo alineada con los objetivos de la EP y ganó relevancia al focalizar las intervenciones en zonas de menor cobertura. Durante el período de la EP, el Banco aprobó dos préstamos de inversión: PRODESARROLLO (EC-L1112) en 2012 por US\$100 millones y PROSANEAMIENTO (EC-L1122) en 2014 por US\$150 millones.⁶⁰ Del total de ambos préstamos, US\$220 millones fueron para el sector de agua y saneamiento. Asimismo, está finalizando el Programa de Infraestructura Rural de Agua y Saneamiento PIRSA (EC-L1081) aprobado en 2010 por US\$30 millones (complementado con US\$20 millones de donación del Fondo Español). Las intervenciones financian carteras de proyectos en los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) a través del BDE. El BID focalizó sus intervenciones en localidades rurales menores a 50.000 habitantes con el PIRSA y en áreas urbanas de entre 10.000 y 100.000 habitantes con PROSANEAMIENTO y PRODESARROLLO. Todas las áreas intervenidas cumplieron con estos criterios de focalización y los GAD que participaron de los programas del BID tenían una cobertura de servicios inferior a la media nacional.⁶¹

Sin embargo, las características de los proyectos seleccionados en las canastas finales y la modificación de uno de los contratos de préstamos redujeron el alcance de los programas, concentrando los recursos en un número reducido de proyectos con un impacto menor en la consecución de los objetivos de la EP. La canasta de proyectos efectivamente financiada difirió de la utilizada en la fase de diseño y, dado que los costos de la nueva canasta de proyectos fueron mayores, se redujo el alcance de los mismos. En la práctica, casi la mitad de los recursos asignados al sector (US\$100 millones) se concentraron en el financiamiento de un solo proyecto (Mejoramiento y Ampliación del Sistema Regional de Agua Potable de Esmeraldas y su Zona de Influencia) que, aun beneficiando a tres cantones del país, limita la contribución del BID a la reducción de brechas de cobertura descritas en epígrafe C del primer capítulo.⁶²

En términos de resultados, el PIRSA presenta los mayores avances, aunque por debajo de las metas del programa. El PIRSA proveyó de sistemas de suministro de agua a 10.000 hogares y financió conexiones sanitarias y tratamiento de aguas residuales a más de 23.000 hogares. No obstante estos avances, es probable que no se alcancen las metas finales de cobertura del programa. Las otras dos operaciones cuentan con menos de la mitad de los recursos ejecutados (39%), por lo que todavía no reportan resultados. Destaca la finalización del relleno sanitario en San Cristóbal, ejecutado a través de PROSANEAMIENTO, que amplió la cobertura de hogares que disponen de sus residuos sólidos en un relleno sanitario en casi 2.500. Sin embargo, con el avance de las obras han surgido temas vinculados a la sostenibilidad de los sistemas.

En vivienda y desarrollo urbano, si bien el BID ha sido históricamente uno de los principales socios multilaterales en el sector, la intervención del Banco perdió relevancia por la cancelación y/o redireccionamiento de recursos de sus operaciones, y su contribución al logro de los objetivos de la EP fue limitada. Durante el período de evaluación, el Programa Nacional de Vivienda Social Etapa II (EC-L1113)

aprobado en 2012 por US\$100 millones para apoyar la provisión de vivienda social fue implementado satisfactoriamente.⁶³ Sin embargo, dado el carácter limitado de esta intervención, su contribución a reducir el déficit habitacional fue marginal.⁶⁴ El Programa Nacional de Desarrollo Urbano (EC-L1099), aprobado en el 2011 por US\$71 millones, se canceló a principios de 2017, acordándose la devolución por parte del gobierno de los US\$20 millones desembolsados. Por su parte, el bajo desempeño del Programa de Protección y Recuperación del Patrimonio Cultural (EC-L1097), aprobado en 2011 por US\$37,8 millones, resultó en la reasignación de sus recursos al préstamo de contingencia para desastres naturales en 2016.

Con respecto a los resultados del Programa Nacional de Vivienda (EC-L1113), los mayores avances se han registrado en la entrega de apoyos económicos para la construcción de vivienda, mientras que no se registraron avances en el área de fortalecimiento institucional. El programa tuvo como objetivo facilitar el acceso de los hogares ecuatorianos pobres y vulnerables a una vivienda adecuada a través de la distribución de apoyos económicos de US\$6.000 para la construcción y/o mejoramiento de viviendas unifamiliares (en terreno propio) en áreas rurales, urbanas y urbano-marginales. El proyecto se enfocó en hogares de los dos quintiles de menor ingreso del país e incluyó criterios de género y vulnerabilidad en la asignación.⁶⁵ A diciembre 2016, el programa había entregado 10.955 apoyos económicos para zonas rurales (alcanzado el 83% y 97% de las metas originales y revisadas, respectivamente); 1.708 en zonas urbano-marginales (68% y 132% de las metas originales y revisadas); y 3.876 en zonas urbanas (600% y 90% de las metas originales y revisadas).⁶⁶ Los apoyos económicos para la provisión de agua en viviendas rurales fueron cancelados por demanda insuficiente. El componente de fortalecimiento institucional del MIDUVI, que incluía una plataforma tecnológica para optimización de procesos (SIDUVI), no registraba ningún avance a diciembre de 2016.⁶⁷

En el caso del Programa Nacional de Desarrollo Urbano (EC-L1099), los graves problemas de ejecución derivaron en la petición por parte del GdE de la cancelación total y retroactiva del préstamo. Este proyecto buscaba mejorar las condiciones habitacionales y socioeconómicas de familias de bajos ingresos residentes en una zona ambientalmente sensible. El componente principal incluía un reasentamiento poblacional. Los problemas de implementación y su posterior cancelación han producido un pasivo ambiental y social para las familias que fueron reasentadas y que actualmente viven en condiciones desfavorables. La consecuencia de no implementar las políticas remediales recomendadas por las evaluaciones realizadas por el BID podría perpetuar estas condiciones en las áreas intervenidas (Recuadro 3.3).

En transporte urbano, el BID cofinanció la primera línea del Metro de Quito, asumiendo un rol de liderazgo entre las agencias de financiamiento, con avances físicos satisfactorios y contribuyendo al logro del objetivo de la EP. En 2012 y 2013 se aprobaron dos préstamos (EC-L1111 - 2012 y EC-L1124 - 2013) para el Municipio de Quito y la empresa gestora (Empresa Pública Metropolitana Metro de Quito

-EPMMQ) por un total de US\$200 millones, de los cuales se ha desembolsado más del 60%.⁶⁸ A pesar de retrasos en la firma y elegibilidad del contrato (alrededor de 30 meses), a julio de 2017 se verificó un avance físico de más del 30% que incluye el revestimiento de túneles y la construcción de estaciones, así como la elaboración de informes de fiscalización. Esta operación de gran envergadura con un costo total estimado en US\$1.062 millones está cofinanciada por el BEI, la CAF y el BM, los cuales firmaron un acuerdo de colaboración inter-institucional. Este mecanismo de coordinación, novedoso entre multilaterales, ha sido liderado por el BID y permitió contar con un solo interlocutor de cara al organismo ejecutor, unificando procesos.⁶⁹ El proyecto se ha venido ejecutando satisfactoriamente, pero enfrenta desafíos relacionados con los posibles cambios en la participación del consorcio (Acciona-Odebrecht) que está llevando a cabo la construcción de la obra.

Recuadro 3.3 Cancelación del Programa Nacional de Desarrollo Urbano

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano (EC-L1099) se originó por solicitud presidencial para atacar los problemas de urbanización informal en Guayaquil, particularmente en el área noroeste, donde se ubica cerca el canal de trasvase de aguas que suministra este recurso a la ciudad. En 2010, esta zona fue declarada Área Reservada de Seguridad al Plan Hidráulico del Acueducto de Santa Elena, por ser una zona ambientalmente sensible y estratégica para Guayaquil. El programa financiado por el BID buscaba mejorar las condiciones habitacionales y socioeconómicas de las familias de bajos ingresos residentes en la zona, promoviendo su acceso a una vivienda adecuada. El censo realizado en la zona de intervención en 2011 contabilizó 3.622 familias que tendrían que ser reasentadas. El proyecto fue clasificado categoría A, de acuerdo con la política de salvaguardias ambientales y sociales del BID (OP-703). El gobierno, con el apoyo del Banco, preparó un Plan de Reasentamiento Involuntario (PRI) y un Informe de Análisis Ambiental y Social. El programa fue aprobado en diciembre 2011 y elegible en setiembre 2012. En esa fecha se realizó un primer desembolso de US\$20 millones para dar comienzo al reasentamiento de un grupo inicial de alrededor de 850 familias (de las 3.622 identificadas) en Ciudad Victoria.

El programa tuvo serios problemas de implementación debido a factores exógenos y endógenos. Entre los principales factores exógenos que afectaron negativamente a la ejecución de la operación se encuentran las dificultades para la obtención de créditos por parte de los beneficiados y los cambios de autoridades y prioridades en el MIDUVI. Entre los factores endógenos destacan el limitado acompañamiento social a las familias y las fallas en la supervisión y seguimiento del programa por parte del BID.

En 2016, una misión de administración identificó la necesidad de realizar evaluaciones sociales, ambientales y de riesgos de desastres en el marco de las salvaguardias estipuladas en las políticas OP-703 y OP-710. La evaluación social evidenció que: i) siete u ocho de cada 10 postulantes estaban en situación de incumplimiento con el copago; ii) las obras quedaron inconclusas, abandonadas

y con progresivo deterioro de la edificación; iii) daños frecuentes en los equipos de bombeo de aguas servidas; iv) vías de acceso principal y secundarias a Ciudad Victoria en mal estado; v) centro de salud pública sin concluir; y vi) beneficiarios sin títulos de legalización de sus nuevas viviendas, entre otros. Esta evaluación incluyó potenciales acciones remediales para la situación en Ciudad Victoria, resaltando el marcado deterioro social y del hábitat. Por su parte, la evaluación ambiental respectiva concluyó que existía una alta probabilidad de iniciar (o continuar) un nuevo proceso de reingreso de población informal al Área Reservada, considerando que no se había iniciado con la ejecución de un plan de manejo. Asimismo, se resaltó la urgencia de iniciar la definición de la tenencia de tierras y proceder con un proceso de regularización de las propiedades en el área, de conformidad con el uso del suelo asignado como área protegida. Además, se encontró que no se habían implementado las medidas para la reforestación o regeneración de las zonas afectadas, especialmente para aquellas zonas cercanas al Canal de Tránsito de Santa Elena.

Ante esta situación, la recomendación del equipo técnico del BID fue la implementación inmediata las acciones de remediación, pero la decisión final del GdE fue la cancelación total y retroactiva del préstamo. Para los temas medioambientales, dichos estudios y acciones llevarían un tiempo aproximado de dos a 12 meses (según su complejidad), con un costo referencial de US\$7.622.248. Para los estudios y acciones remediales relacionadas con los temas sociales, se estimó que llevarían entre tres y 12 meses, con un presupuesto referencial de US\$1.240.000. La totalidad de estas medidas de remediación requeriría US\$8.862.248 para un plazo total de 12 meses. Estas evaluaciones también identificaron medidas remediales para la complicada situación en el asentamiento de Las Marías. Finalmente, el GdE solicitó la cancelación del préstamo de forma total y retroactiva.

4. **Transporte y logística.** Objetivos de la EP: *mantener y expandir el sistema nacional de transporte y movilidad multimodal.*

El BID ha tenido una relevancia financiera limitada en el sector y las intervenciones contribuyeron parcialmente al logro de los objetivos de la EP. En el período 2012-2017, el BID aprobó solo dos préstamos por US\$76 millones: US\$60 millones para vialidad provincial (PROVIAL) (EC-L1125 - 2013) y US\$16 millones para integración regional (EC-L1116 - 2014).⁷⁰ Durante el período también se terminó de ejecutar un préstamo de la estrategia anterior para conservación de la red vial principal por US\$350 millones (EC-L1065). El BID ha realizado contribuciones técnicas importantes en temas de mantenimiento vial de la red primaria, en seguridad vial, y en el fortalecimiento de las instituciones a nivel subnacional. La contribución del programa al logro de los objetivos de la EP en los subsectores de logística e integración regional ha sido limitada.⁷¹

En términos de resultados, los mayores avances se dieron en el programa de conservación de la red vial primaria. En el área de infraestructura subnacional, los avances han sido lentos, pero se reportan algunos resultados. El BID aprobó una Línea de Crédito

Condicional (CCLIP) Programa de Infraestructura Vial (EC-X1005) en 2009 y el Programa de Conservación Vial (EC-L1065) fue la primera operación que se aprobó bajo el CCLIP. Esta operación financió el desarrollo e implementación de un novedoso mecanismo para Ecuador de contratos de mantenimiento vial por niveles de servicio que cubrió 883,7 km de corredores (sobrepasando la meta de 810 km).⁷² Por su parte, las fallas de coordinación entre los diferentes actores involucrados (BID, BDE, CONGOPE y los GAD) explican el bajo nivel de desempeño en la implementación del PROVIAL, que solo desembolsó el 21% los recursos. Sin embargo, a la fecha, se ha logrado intervenir (mejorar y/o rehabilitar) 7,5 km en Cañar y se contrataron 61km adicionales de vías de la red vial secundaria en la provincia de Manabí. También se avanzó en el componente de fortalecimiento institucional a cargo de CONGOPE, logrando finalizar 18 de los 23 inventarios viales programados y la capacitación de 879 funcionarios en planeación y gestión vial. Estos avances son importantes, ya que el país no contaba con inventarios viales para su red secundaria. Asimismo, el BDE resaltó el aporte del BID en términos de transparencia de los procesos, introducción de metodologías orientadas a resultados y mayor énfasis en la sostenibilidad de los proyectos y en los sistemas de gestión ambiental.

5. Desarrollo rural. Objetivos de la EP: *(i) fomentar actividades productivas que mejoren las condiciones de vida de la población rural; (ii) incrementar la productividad del sector por medio de mejoras en el funcionamiento de los mercados de tierras; y (iii) conservar sosteniblemente las Islas Galápagos.*

El programa del BID en desarrollo rural financió actividades relevantes para el sector, pero con una dimensión y alcance limitado frente a los objetivos trazados por la EP. El programa estuvo parcialmente alineado con la EP. En el período 2012-2017, el BID aprobó el préstamo Programa de Inversión para el Desarrollo Rural de Chimborazo (EC-L1121) por US\$15 millones. Durante este período se ejecutó un préstamo de la EP anterior para apoyar la titularización y regularización de la tierra por US\$90 millones. La EP preveía que a través de las ventanillas del sector privado se apoyaría la integración de pequeños productores en las cadenas productivas. Las ventanillas del sector privado aprobaron dos préstamos y cinco CT por US\$3,3 millones, principalmente con recursos del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) y del Programa de Empresariado Local (PES), dirigidas al fortalecimiento de cadenas productivas y la diferenciación de productos. El programa operativo estuvo parcialmente alineado con los objetivos de la EP, ya que no se incluyeron operaciones para las Islas Galápagos. La contribución del programa de desarrollo rural a los objetivos de la EP en términos de mejoras de las condiciones de vida de la población rural fue marginal.

Los mayores avances se dieron en el programa de catastro rural, pero su alcance es limitado. El programa de apoyo al Sistema Nacional de Información y Gestión de Tierras Rurales buscaba regularizar la tenencia de tierras en 50 de los 221 cantones de Ecuador. A pesar de retrasos en su implementación, el programa superó la mayoría

de sus metas: financió el catastro de 1.004.221 predios rurales (sobrepasando la meta de 800.000), mapas de valoración de 55 cantones y equipamiento cantonal en 54 cantones. El programa implementó el Sistema Nacional de Administración de Tierras (SINAT), un software de libre acceso para la gestión catastral de predios rurales. Dadas las características de este sistema, otros GAD que no participaron del proyecto solicitaron su instalación y capacitación para su uso, considerando que la información que se genera es valiosa para el diseño de sus políticas.

La operación del BID en la provincia de Chimborazo presenta avances limitados. Esta operación buscaba aumentar la capacidad técnica de los productores rurales y mejorar las vías y los sistemas de riego. Con el 79% de los recursos desembolsados, el EC-L1121 presenta los siguientes avances: mejora de ocho de los 19 sistemas de riego originalmente planteados para 2017 y 14 km de los 52 km originalmente propuestos para la red vial. También se apoyó técnicamente a dos de las 19 juntas de riego originalmente planteadas.⁷³ Las restricciones presupuestarias que enfrenta el GdE para el financiamiento de algunas de las vías podrían limitar el alcance de los resultados del proyecto.⁷⁴

6. Desarrollo social. Objetivos de la EP: *(i) promover oportunidades para las familias más pobres mediante un sistema integrado de promoción y protección social; (ii) mejorar la oferta de los servicios educativos para niños de tres y cuatro años y aumentar la matrícula en el bachillerato; e (iii) incrementar el acceso a servicios de salud efectivos.*

El programa del BID en el sector social tuvo una relevancia limitada frente a los ambiciosos objetivos de acceso a los servicios definidos en la EP. El redireccionamiento de parte de los recursos para la emergencia ocasionada por el terremoto, sumado a la baja ejecución de algunos proyectos, limitaron la contribución del programa al logro de los objetivos de la EP. En el período 2012-2017, el Banco aprobó tres préstamos de inversión por un total de US\$280 millones para el sector social. El programa operativo del BID tuvo una cobertura limitada de los desafíos identificados en la EP y, el alcance restringido de las operaciones sumado al redireccionamiento de parte de los recursos para la línea contingente no permite atribuir cambios en los indicadores de la EP a sus intervenciones. En el sector de protección social se aprobaron dos préstamos: Programa de Apoyo Integral al Desarrollo Infantil Temprano (EC-L1107 – 2012) por US\$40 millones, de los cuales casi US\$38 millones se redireccionaron para el préstamo de contingencia; y el Fortalecimiento de la Gestión Intersectorial Social (EC-L1129 – 2014) por US\$80 millones, que busca mejorar la coordinación intersectorial a través del financiamiento de la infraestructura edilicia de los ministerios sociales.⁷⁵ En el sector educativo, el Banco aprobó el programa de Apoyo Sectorial para una Educación de Calidad en Ecuador (EC-L1155 - 2016) por US\$160 millones⁷⁶ cuyo objetivo es asegurar el acceso a una educación de calidad. En la práctica, una parte importante de los recursos del préstamo se dirigieron al financiamiento del componente de alimentación escolar. En salud, la cartera incluye un préstamo de la EP anterior,

Atención Integral en Salud (EC-L1076 – 2010) por US\$100 millones, con el objetivo de mejorar la infraestructura de los servicios a través del mejoramiento de unidades de primer y segundo nivel que, si bien está alineado con los objetivos de la EP, tiene un alcance limitado.

Las operaciones en el área social se implementaron en un contexto de reformas y cambios institucionales que dificultaron su ejecución y limitaron su efectividad.⁷⁷ Los principales avances se describen a continuación.

En protección social se reportan avances principalmente en la construcción de la infraestructura edilicia para el funcionamiento de los ministerios del sector. Con más del 75% de los recursos desembolsados, el proyecto EC-L1129 avanzó en la construcción de la infraestructura edilicia que se espera entregar en 2019. Además, se avanzó en el diseño de modelos de interoperabilidad entre las instituciones, la actualización del registro único de beneficiarios (Registro Social), el diseño e implementación del Sistema Integrado de Conocimiento y Estadística y un modelo de referencia y contra referencia de redes de servicios sociales. Debido al redireccionamiento de los recursos, el EC-L1107 ejecutó solo US\$2,1 millones y financió dos centros infantiles con capacidad para 100 niños, capacitó a 1.420 educadores de primera infancia y a 4.590 profesionales de la salud.

En educación, los principales avances se dieron en temas de alimentación escolar. El proyecto ha logrado el 100% de la ejecución presupuestaria en el tiempo programado para el componente de alimentación escolar, entregando 93.705.909 raciones en cumplimiento con la meta establecida. También se cumplió la meta de aplicación de evaluaciones de desempeño docente. El programa lleva dos años de ejecución y hasta la fecha, las acciones para mejorar la conclusión del ciclo escolar y la calidad educativa (EJBA⁷⁸) alcanzaron al 40,2% de los estudiantes que esperaba beneficiar en el ciclo básico y al 79,9% de los estudiantes previstos en el bachillerato, con tasas de graduación que están todavía por debajo de las metas (62,2% y 65,5%, respecto al 90% y al 88% respectivamente). Por otro lado, buena parte de los recursos de CT en el sector se dirigieron al proyecto de investigación Cerrando Brechas.⁷⁹

En el sector salud los resultados fueron limitados. A la fecha, el programa ha desembolsado el 82,5% de sus recursos y se espera que cierre en marzo 2018. No se cuenta con información de los indicadores de la matriz de resultados. En términos de infraestructura, de los tres hospitales considerados, dada la complejidad del proceso de construcción, se decidió de manera estratégica reemplazar esta actividad con la de dotar a los hospitales con equipamiento materno-infantil. En términos de productos, los mayores avances se observan en el cumplimiento de la meta sobre el número de egresados de los programas de formación; el número de estudios de implantación y/o diagnóstico situacional de centros de salud, personal médico y de apoyo capacitado; y el número de herramientas de gestión estratégica sanitaria desarrolladas e implementadas.

7. Acceso al financiamiento. Objetivo de la EP: *promover la inclusión financiera y el acceso a los servicios financieros.*

Si bien la contribución del BID al logro de los objetivos de la EP a través de su ventanilla pública fue limitada, las ventanillas del sector privado dirigieron importantes recursos para brindar acceso a servicios financieros, pero su alcance fue limitado. Durante el período de la EP, el Banco aprobó solo un préstamo de inversión en 2012, a través de su ventanilla pública, para apoyar al BCE a implementar la estrategia de inclusión financiera (EC-L1110 – US\$10 millones) que fue cancelado en 2013⁸⁰. Por su parte, las ventanillas del sector privado dirigieron más de mitad del monto de operaciones a mejorar el acceso a financiamiento productivo y de largo plazo. En total se aprobaron 26 préstamos NSG por un total de US\$350 millones (US\$229 millones a través de instituciones financieras y US\$86 préstamos corporativos directos a empresas), y cinco líneas TFFP por un total de US\$35 millones para comercio exterior.⁸¹

Los préstamos corporativos que se canalizaron de forma directa a PYME y grandes empresas mostraron adicionalidad financiera y ganaron relevancia apoyando al sector real de la economía. Estas operaciones justifican su adicionalidad financiera al ofrecer préstamos a un plazo no disponible en el mercado. Mientras la banca privada local ofrece en su mayoría plazos menores a un año, el plazo promedio de las operaciones del BID para este segmento estuvo alrededor de los siete años.⁸² Estos préstamos se enfocaron en empresas líderes en el mercado, con gran potencial exportador y generación de empleo, que en su mayoría contaron también con financiamiento externo de otras multilaterales como la CAF o la Corporación Financiera Internacional. Los préstamos corporativos apoyaron inversiones de capital y de trabajo para empresas en los sectores manufacturero (53%) y agroindustrial (24%).⁸³

Los préstamos canalizados a través de Instituciones de Intermediación Financiera (IFI) perdieron relevancia en un contexto de regulación de tasa de interés y alta liquidez. El Grupo BID aprobó 13 operaciones a través de IFI por un monto de US\$229,2 millones, de las cuales nueve se aprobaron en el periodo 2012-2017 por un monto de US\$174 millones. El objetivo fue colocar recursos en los segmentos de la población con acceso limitado al sistema financiero, en particular PYME, mediante créditos para inversión o capital de trabajo. Las operaciones tuvieron resultados limitados en términos de expansión de la cartera de crédito para PYME por las distorsiones que provoca la regulación de las tasas de interés en las instituciones financieras,⁸⁴ y la alta liquidez del sistema, limitando su contribución al objetivo de profundización financiera. Las operaciones dirigidas al sector de microfinanzas fueron más exitosas dada la experiencia de las IFI en este segmento y las características del mercado menos distorsionado. Si bien estas operaciones reportan resultados positivos en términos de aumento de la infraestructura financiera (a través de los corresponsales no bancarios), no se cuenta con indicadores que permitan medir las mejoras en la inclusión financiera en zonas rurales o la adicionalidad en términos de plazo. Los proyectos de apoyo al comercio exterior (TFFP) justificaron su adicionalidad brindando acceso a líneas de crédito en banca internacional, pero los reducidos montos limitan su impacto.

B. RESPUESTA DEL BID A LOS CHOQUES EXÓGENOS

Ecuador ha sido el único país que ha desembolsado préstamos contingentes del BID para hacer frente a choques exógenos, tanto por eventos macroeconómicos como por desastres naturales:

- En diciembre de 2014, el Banco aprobó una DSL por un monto de hasta US\$300 millones⁸⁵ con el objetivo de adicionar recursos financieros contingentes para ayudar a minimizar los efectos derivados de eventos económicos exógenos sistémicos que afectasen al país en cuanto a la sostenibilidad de los gastos en los programas dirigidos a la población pobre y vulnerable. El programa incluyó cinco disparadores relacionados con indicadores macroeconómicos⁸⁶ y brindó protección y sostenibilidad al BDH y a dos programas de pensiones para adultos mayores y personas en condición de discapacidad. El programa estimó tener un mínimo de US\$300 millones destinados a los programas sociales elegibles para cada año durante tres años (hasta 2018). Ese monto cubriría alrededor del 13% del costo de los programas protegidos durante el período trianual o el 40% del gasto social proyectado para 2015. La operación ingresó a la cartera de negocio (*pipeline*) en agosto de 2014, fue aprobada en diciembre de 2014 y desembolsada en su totalidad en febrero de 2015.
- En febrero de 2012, el Banco aprobó un CCL (EC-X1008) por un monto de US\$100 millones. En agosto de 2014, Ecuador solicitó un incremento del monto del préstamo por US\$200 millones adicionales. El objetivo del programa fue ayudar a amortiguar el impacto que los desastres naturales severos o catastróficos pudiera tener sobre las finanzas públicas a través de un aumento en la disponibilidad, estabilidad y eficiencia del financiamiento contingente. El 16 de abril de 2016 Ecuador sufrió un terremoto de gran magnitud. El 18 de abril de 2016, el GdE presentó una solicitud de desembolso por US\$160 millones. Dicho desembolso se hizo efectivo el 22 de abril de 2016.

La evaluación confirmó el cumplimiento del DSL en términos de la protección de los programas sociales en un año complejo para las finanzas públicas del país. La celeridad en el desembolso de los recursos de DSL generó críticas debido a que la operación se asemejó más a un préstamo de emergencia que a una línea de crédito contingente (*ex ante*). Los informes del MF confirman el cumplimiento de la protección de los programas sociales. Entre la fecha de entrada en la cartera de negocio y la aprobación del DSL, el precio del crudo se desplomó, pasando de alrededor de US\$100 por barril a menos de US\$50. Antes de su aprobación se activaron varios disparadores (precio corriente para el petróleo ecuatoriano, tasa LIBOR a tres meses en dólares estadounidenses y capacidad instalada de las refinerías). Esto suscitó deliberaciones en el Directorio del BID relacionadas con la selección de los disparadores y el lapso en el que los disparadores pueden considerarse activados, teniendo en cuenta que la DSL fue diseñada con la expectativa de que se aprobara antes de la ocurrencia de un choque exógeno.

La implementación de la CCL fue exitosa y se recogieron importantes lecciones para futuras operaciones. Las principales lecciones se resumen en el Recuadro 3.4. Los principales resultados fueron: (i) en educación: 55.000 estudiantes reiniciaron las actividades educativas y 25 escuelas provisionales fueron instaladas; (ii) en salud: 10 centros de salud rehabilitados y adquisición de equipos, medicinas e insumos; (iii) en vías y escombros: 39,5 km de vías fueron rehabilitados y 5.000 edificaciones fueron demolidas; (iv) en energía: se realizaron reconexiones del servicio eléctrico, reparaciones de subestaciones, líneas de transmisión, redes primarias y secundarias, transformadores, conductores, postes, etc.; (v) en agua potable y saneamiento: se rehabilitaron nueve sistemas, se adquirieron plantas y pastillas potabilizadoras y tanques de almacenamiento de agua, y se alquilaron hidro-succionadores; y (vi) en atención humanitaria: se establecieron 26 albergues y 10.471 familias damnificadas se beneficiaron de bonos de acogida/alquiler y alimentación. El MF contrató una firma para verificar la elegibilidad de los gastos presentados por las distintas entidades ejecutoras. La auditoría dictaminó que los gastos presentados por el ministerio fueron razonables en todos los aspectos materiales.

Recuadro 3.4. Principales lecciones aprendidas en la implementación del CCL

En base a las entrevistas mantenidas durante la misión, el informe de Evaluación de los Costos de Reconstrucción elaborada por SENPLADES, el Informe de Elegibilidad de Gastos preparado por el MF y el Informe de Auditoría Independiente preparado por Deloitte, OVE identificó las siguientes lecciones aprendidas:

Se logró cambiar la estrategia financiera del BID de una postura reactiva (ex post) hacia una estrategia preventiva (ex ante). Este aspecto fue particularmente relevante tomando en cuenta la situación fiscal que enfrentaba Ecuador en el momento del terremoto.

El diseño paramétrico del CCL fue implementado de forma eficiente. La estimación de las pérdidas y los desembolsos ligados al evento elegible fue rápida, eliminando la discrecionalidad. La gestión de la situación de crisis fue llevada a cabo de forma exitosa por parte del equipo del Banco, logrando un desembolso inmediato de los recursos.

Al ser el primer organismo en responder al desastre, el Banco jugó un rol importante en el diálogo con el gobierno y en la coordinación intersectorial de las agencias públicas. Además de proveer liquidez para afrontar la primera etapa del desastre, el Banco organizó talleres de coordinación con el MF, la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgo y otras entidades prioritarias.

El Banco financió gastos públicos elegibles de carácter extraordinario para hacer frente a la emergencia y la rehabilitación inicial. Además, el Banco puso a disposición del gobierno otros instrumentos complementarios para las etapas de rehabilitación y reconstrucción. Dichos instrumentos incluyen: (i) una Facilidad de Respuesta Inmediata (EC-L1218) por US\$20 millones para la rehabilitación de vías y sistemas de agua y saneamiento; (ii) un Préstamo Multisectorial (EC-L1219) de US\$75,8 millones para la reconstrucción en los sectores de energía y sistemas de alerta temprana; y (iii) una cooperación técnica (EC-T1354) de US\$1,5 millón para incrementar la resiliencia sísmica de infraestructura y el fortalecimiento de las capacidades institucionales. El apoyo brindado por el BM y la CAF se concentró fundamentalmente en la reconstrucción de las zonas afectadas.



4

Los recursos y apoyo técnico brindados por el BID a través de sus instrumentos de contingencia permitieron responder eficazmente a la caída en el precio del petróleo y al terremoto de 2016.

© BID

4 Conclusiones y Recomendaciones

Durante el período de evaluación, el grupo BID fue un socio financiero importante para el desarrollo del Ecuador y logró posicionarse en el diálogo de políticas en sectores clave como energía y gestión institucional. Si bien la EP representó una apuesta estratégica ambiciosa, el programa operativo del BID ganó relevancia al alinearse con los procesos de reforma sectoriales. El programa operativo del Banco para el período 2012-2017 duplicó el volumen de recursos en comparación con el ciclo anterior. El Banco apalancó su cartera de préstamos con importantes recursos de cofinanciamiento bilateral y multilateral. El programa del BID concentró sus recursos financieros en el sector eléctrico, alineándose con la estrategia del gobierno de CME y complementando la estrategia de expansión de la generación eléctrica impulsada desde el gobierno con resultados positivos. Asimismo, el BID apoyó aspectos claves de la reforma de la gestión institucional, sector en el que el BID tenía una larga trayectoria. Una parte importante de los recursos financió gastos asociados al proceso de desvinculación laboral.

El Banco mostró flexibilidad y capacidad de adaptación ante las necesidades del país y las prioridades del gobierno, ofreciendo una amplia gama de productos financieros para satisfacer la demanda de financiamiento. Los recursos y apoyo técnico brindados por el BID a través de sus instrumentos de contingencia (DSL y CCL) permitieron desarrollar una respuesta eficaz a los choques externos ocasionados por la abrupta caída en el precio del petróleo y el terremoto de abril de 2016. Al ser el primer organismo en responder al terremoto, el Banco asumió un rol de liderazgo en el diálogo con el gobierno y en el esfuerzo de coordinación intersectorial.

La EP promovió un ambicioso enfoque multisectorial que abarcó temas de agua y saneamiento, vivienda y desarrollo urbano y mejoras en los sistemas de transporte público, con resultados mixtos. El BID brindó un apoyo a los entes subnacionales para mejorar la infraestructura productiva (riego y carreteras) y aumentar el acceso a servicios básicos (agua potable y saneamiento). Sin embargo, la implementación de estos programas se enfrentó a las debilidades institucionales de los entes subnacionales y los sistemas financiados enfrentan riesgos de sostenibilidad a largo plazo. Por su parte, en vivienda y desarrollo urbano, con excepción del Programa de Vivienda Social que fue exitoso, las intervenciones del Banco perdieron relevancia y efectividad por el redireccionamiento de los recursos para atender la emergencia y la cancelación del Programa de Desarrollo Urbano. Este programa tuvo serios problemas en la ejecución que dieron lugar a la cancelación del préstamo, generándose un pasivo ambiental y social. Finalmente, el Banco cofinanció la primera línea del Metro de Quito, asumiendo un rol de liderazgo entre las agencias de financiamiento en un proyecto de gran envergadura y relevancia sectorial. El proyecto avanza satisfactoriamente en términos de metas físicas, pero enfrenta desafíos que incluyen posibles cambios en la composición del consorcio que ejecuta la obra.

El apoyo del Banco en las áreas de desarrollo social y rural fue limitado y el redireccionamiento de parte de los recursos para la emergencia hizo que la contribución del programa operativo al logro de los objetivos trazados en la EP fuera limitada. En el área social, una parte importante de los recursos de los programas del BID se dirigieron al financiamiento de infraestructuras y gastos en alimentación escolar. También se financiaron equipamiento médico y formación de profesionales sanitarios. Sin embargo, las intervenciones tuvieron un alcance limitado frente a los ambiciosos objetivos de ampliación de acceso promovidos por el EP. En desarrollo rural, el alcance de las intervenciones del BID fue limitada tanto a nivel de los recursos como de su cobertura geográfica

La cartera del sector privado registró un fuerte crecimiento, pero su contribución a promover la inclusión financiera se vio limitada por el contexto del mercado financiero. Los préstamos corporativos que se canalizaron de forma directa a PYME y grandes empresas mostraron adicionalidad financiera y ganaron relevancia apoyando al sector real de la economía. Los préstamos canalizados a través de Instituciones de Intermediación Financiera perdieron relevancia en un contexto de regulación de tasa de interés y alta liquidez. En este contexto, la contribución del Grupo BID al objetivo de promover la inclusión financiera fue limitada.

En el mediano plazo, un reto clave que enfrenta Ecuador es cumplir con las metas de consolidación fiscal para garantizar la sostenibilidad de la deuda y el equilibrio de las finanzas públicas. En este contexto, el Estado planea impulsar la competitividad y el desarrollo del sector privado como motores del crecimiento. Esto requiere superar desafíos asociados con el entorno productivo, el clima de negocios y el acceso a

financiamiento y mercados, así como los relacionados con la estabilidad normativa. El país deberá abordar también desafíos institucionales para consolidar los logros de la reforma del Estado y fortalecer la capacidad de las entidades públicas, sobre todo a nivel subnacional. Asimismo, ganarán relevancia las intervenciones que promuevan la sostenibilidad de las inversiones realizadas y la calidad y equidad de los servicios públicos. Esto es particularmente relevante en el área social. Si bien el significativo aumento en el gasto permitió un avance importante en términos de cobertura de servicios, el desafío de mediano plazo será garantizar la calidad y continuidad de los mismos.

En el contexto de austeridad fiscal que definió el nuevo gobierno, un desafío importante para el Banco será la selectividad y la priorización de su programa. Teniendo en cuenta estas consideraciones y en el marco de la definición del nuevo plan de gobierno, la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) recomienda que la Administración considere:

1. Apoyar las propuestas del GdE que faciliten el proceso de consolidación de las finanzas públicas. En particular, y en base a las definiciones de políticas del nuevo gobierno, el Banco podría apoyar iniciativas orientadas a desarrollar un marco de responsabilidad fiscal. El BID podría apoyar propuestas sectoriales que mejoren la eficiencia del gasto público, privilegiando intervenciones que mejoren la calidad de los servicios. Asimismo, el BID debería dar mayor énfasis a los temas de sostenibilidad de las inversiones financiadas, incluyendo mecanismos orientados a asegurar la operación y el mantenimiento de las obras de infraestructura.
2. Buscar espacios de apoyo al desarrollo del sector privado en áreas que permitan aumentar la competitividad y dinamizar los procesos de diversificación productiva. En particular, el Banco podría apoyar la implementación de las reformas impulsadas por el nuevo gobierno para mejorar el clima de negocios y el entorno productivo. Adicionalmente, el BID podría apoyar al gobierno en la definición de las estrategias de financiamiento a través de las Asociaciones Público-Privadas (APP), promoviendo un manejo disciplinado de los riesgos fiscales asociados con dichas operaciones y una alineación con las políticas públicas sectoriales. Finalmente, las ventanillas del sector privado deberían continuar financiando al sector productivo no petrolero (y exportador), lo que permitiría avanzar en el proceso de diversificación productiva.
3. Continuar fortaleciendo la capacidad de las entidades subnacionales. El Banco ha invertido importantes recursos para apuntalar la capacidad institucional de los gobiernos subnacionales en los sectores de su competencia. En este sentido, OVE recomienda que en el futuro se exploren nuevos mecanismos para continuar apoyando a dichos gobiernos para mejorar la provisión y financiamiento de los servicios productivos y sociales bajo su responsabilidad.

- ¹ Entre algunas de las reformas más relevantes para la implementación de la estrategia del BID pueden mencionarse la Ley Orgánica del Servicio Público, la Ley Orgánica de Empresas Públicas, el Código de Planificación y Finanzas Públicas, el Código Orgánico de Organización Territorial y Descentralización, el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, la Reforma Tributaria, la Ley de Recuperación de los Ingresos Petroleros, la Reforma a la Ley de Hidrocarburos y la consolidación del Modelo de Atención Integral en Salud (MAIS). También se crearon nuevas instituciones tales como el Servicio de Gestión Inmobiliaria del Sector Público (INMOBILIAR) y el Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP), entre otras.
- ² Entre 2010 y 2014, el incremento de los ingresos de la renta petrolera no compensó la expansión de los gastos corrientes y de capital. Esta expansión fue facilitada por la eliminación de los fondos petroleros de estabilización (2008), cuyos recursos fueron incorporados al presupuesto general. Por otra parte, la Constitución define que los egresos permanentes se deben financiar con ingresos permanentes.
- ³ Las medidas adoptadas por el GdE en 2015 incluyeron, del lado de los ingresos, incrementos en las tasas de impuestos selectivos y la eliminación de ciertas exenciones, el fortalecimiento de controles contra el fraude en el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), un recargo arancelario sobre importaciones y una amnistía tributaria. Del lado del gasto, se redujeron las erogaciones de capital y se recortaron los presupuestos de inversión de las empresas petroleras. Los gastos corrientes tuvieron una pequeña reducción, a pesar de que el componente salarial continuó aumentando. El gobierno suspendió la mayor parte de los subsidios a los combustibles.
- ⁴ Estas medidas incluyeron un aumento temporal de la tasa del IVA del 12% al 14%, un tributo sobre la riqueza del 0,9% para aquellas personas cuyo patrimonio neto excediese US\$1 millón y un impuesto solidario sobre los salarios mensuales superiores a US\$1.000 y sobre las utilidades de las empresas. El gobierno también anunció una serie de beneficios fiscales para los habitantes de las zonas afectadas. El paquete tributario de emergencia tuvo un rendimiento estimado del 0,7% del PIB.
- ⁵ Desde su retorno a los mercados internacionales en 2014 y hasta agosto de 2017, Ecuador colocó US\$9.250 millones a través de nueve operaciones. El *spread* ecuatoriano sobre títulos de la Tesorería estadounidense subió de 530 puntos básicos en junio de 2014 a 1.700 en enero de 2016, cayendo a 641 en agosto de 2017. Standard Poor's mantiene una calificación de riesgo B-, con perspectiva estable.
- ⁶ El concepto de deuda pública consolidada excluye las obligaciones del Estado con organismos públicos, en particular el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) y la Corporación Financiera Nacional. Las cifras de la deuda pública no toman en consideración otras obligaciones del gobierno, tales como los atrasos de pagos a proveedores y la deuda correspondiente a ventas anticipadas de petróleo.
- ⁷ La deuda con la República Popular de China pasó de US\$4.700 millones (2009) a US\$8.100 millones (2016).
- ⁸ Reestructuración de la gestión pública institucional, Acuerdo Ministerial 966 (19 de diciembre de 2011).
- ⁹ El plan priorizó 15 instituciones públicas que, en total, representaban el 40% del presupuesto del gobierno y el 80% del personal de todas las instituciones públicas. Resultados de la Implementación del Modelo de Reestructuración de la Función Ejecutiva, Grupo IAG (2015). De acuerdo con el Diagnóstico del Servicio Civil, BID (2015), estos procesos contribuyeron a mejorar el equilibrio cuantitativo y cualitativo de las dotaciones de personal.
- ¹⁰ El dato oficial de empleados públicos en el presupuesto general de la nación es de 487.885 en 2015.
- ¹¹ Es importante mencionar que el gasto en personal como proporción del presupuesto total se ha venido reduciendo en los últimos años. Diagnóstico del Servicio Civil, BID (2015).
- ¹² Índice de percepción de la calidad de los servicios públicos. Sistema Nacional de Información del INEC.

- ¹³ BID (2014). Al Servicio del Ciudadano: Una Década de Reformas al Servicio Civil en América Latina (2004-2013). Ver también Diagnóstico Institucional del Servicio Civil República del Ecuador, BID (2015).
- ¹⁴ Entre 2006 y 2014 la tasa neta de matriculación aumentó del 48,3% al 64,7% en educación media, del 65,9% al 81% en educación secundaria y del 89,4% al 93% en educación primaria (INEC). Se destaca una reducción de la brecha de cobertura neta de educación básica entre los distintos niveles de ingreso, así como la reversión de la brecha para el grupo afroecuatoriano.
- ¹⁵ En 2006, los estudiantes ecuatorianos de tercer grado se encontraban por debajo del promedio regional; para 2013 ya habían alcanzado un nivel de desempeño similar al promedio regional.
- ¹⁶ La cobertura nacional de seguro de salud aumentó del 21,3% (2006) al 41,4% (2014), mientras que el porcentaje de atención en establecimientos públicos pasó del 17,4% al 33,1% en el mismo período (INEC). La mortalidad infantil disminuyó de 20,1 por 1.000 nacimientos vivos (2012) a 18,4 (2015) (WDI) pero todavía se encuentra por encima de la correspondiente a otros países como Colombia o Perú. La mortalidad materna ha mostrado una disminución de 59,9 por 100.000 nacimientos (2012) a 44,6 (2015).
- ¹⁷ El porcentaje de hogares con acceso a agua entubada por red pública pasó del 69% (2009) al 79% (2016), mientras que el porcentaje de hogares con acceso a servicios de alcantarillado aumentó del 57,6% al 70,5% en el mismo período (INEC).
- ¹⁸ De acuerdo con una evaluación realizada por el Banco de Desarrollo del Estado (BDE), el 28% de los municipios servidos consume agua que no cumple criterios mínimos de calidad y el 18% experimenta baja continuidad del servicio de agua (inferior a 12 horas/día). En términos financieros, el 64% de los municipios cubre menos del 60% de los gastos del servicio con ingresos propios.
- ¹⁹ De acuerdo con la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo, si bien el déficit habitacional cuantitativo (cobertura) mejoró del 21,2% en 2011 al 12,3% en 2017 (proyectado), con diferencias entre el área rural (22,6%) y urbana (7,7%), el déficit habitacional cualitativo se mantuvo alrededor del 34% (40% en el área rural y 32% en el área urbana). El Plan Toda una Vida incluye el programa Casa para Todos para hacer frente a estos retos.
- ²⁰ La pobreza multidimensional (total y extrema) pasó del 37,8% y 18,2% en 2012 al 35% y 14,8% en 2016.
- ²¹ Las poblaciones rurales constituyen el 30% de la población y el 60% de los pobres vive en zonas rurales. A diferencia de la reducción promedio de 16 puntos observada para la población no indígena (entre 2006 y 2014), la reducción para la población indígena fue de tan solo seis puntos (Informe de Pobreza por Consumo, Ecuador 2006, BM INEC, 2015).
- ²² Pulso Social, BID (2016). El gasto total incluye gasto en salud, educación, seguridad social, previsión, vivienda y otros gastos sociales menores clasificados por la CEPAL.
- ²³ Casi un 40% de los mayores de 65 años no recibe pensiones y un 62% de las pensiones que se otorgan están por debajo de US\$2,5 por día (Alaimo et al., 2016).
- ²⁴ Un acuerdo Ministerial dictaminó graduar de la base de datos a los beneficiarios que estaban por encima de un nivel mínimo de bienestar según la Encuesta del Registro Social. Con esta medida, se logró reducir el número de beneficiarios un 63% entre 2013 y 2014 y el gasto en transferencias cayó un 59%.
- ²⁵ El Plan Toda una Vida está dirigido a grupos con necesidades básicas insatisfechas y en riesgo. Este plan consolida los programas sociales e incluye: Misión Ternura, Impulso Joven, Mis Mejores Años, Menos Pobreza Más Desarrollo, Casa Para Todos, Las Manuelas, Las Joaquinas y Plan Mujer.
- ²⁶ En los últimos 10 años (2007-2017), la estructura productiva no mostró cambios significativos, las contribuciones más relevantes al crecimiento han venido esencialmente de algunos servicios (comercio, restaurantes y hoteles, así como servicios comunales, sociales y personales) y de sectores relacionados con la infraestructura (construcción, transporte y comunicaciones) (BCE). Es importante notar que a partir de 2015 la construcción ha decrecido.

- ²⁷ La apreciación de TCER se debió en gran medida a la apreciación real del dólar estadounidense con respecto a las monedas de los socios comerciales del país. Esta apreciación fue parcialmente compensada por una depreciación real del TCER del 3,8% en 2016 (Boletín Anuario 2017, BCE).
- ²⁸ Artículo IV (FMI setiembre 2015), Anexo II (sector externo). Los costos de contratar formalmente a un trabajador representan, en promedio, más del 45% de lo que se produce (Alaimo et al., 2015).
- ²⁹ Se estima que las inversiones realizadas permitieron un aumento en la cobertura del servicio eléctrico a nivel nacional, llegando al 97,2% de la población en 2016 (Ministerio de Electricidad y Energía Renovable -MEER). La cobertura en zonas rurales aumentó en forma importante, llegando al 95,5% en 2016, aunque todavía existen diferencias entre cantones.
- ³⁰ La Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera establece topes a las tasas de interés. Las tasas máximas son de cumplimiento obligatorio y se establecen por tipo de actividad crediticia. Resolución No. 154-2015-F del 25 de noviembre de 2015.
- ³¹ De acuerdo con el Informe de Competitividad Global (2016), Ecuador se encuentra en el puesto 123 de 138 países en la eficiencia de su mercado laboral, con una posición particularmente baja en prácticas de contratación y despido (131) y costo por despido (126). Otra limitación es la inadecuada formación de la fuerza de trabajo (Alaimo et al., 2015).
- ³² Proforma Presupuestaria del Ejercicio Fiscal 2017 y Programación Cuatrienal 2017-2020. El GdE prevé también renovar el Sistema de Preferencias Arancelarias con los Estados Unidos, que termina en diciembre de 2017, y planea firmar nuevos acuerdos comerciales con Rusia y Japón.
- ³³ La mejora prevista en la posición fiscal se basa en gran medida en la maduración gradual de las grandes obras de inversión pública, lo que permitiría reducir sustancialmente los gastos de capital del sector público con respecto al PIB. Por otra parte, la masa salarial del sector público crecería en menor proporción que el PIB nominal y las compras de bienes y servicios se estabilizarían.
- ³⁴ El gobierno estableció un Consejo Consultivo Productivo y Tributario constituidos por funcionarios públicos y representantes del sector privado para impulsar el cambio de la matriz productiva.
- ³⁵ Este riesgo podría ser mitigado con la inclusión del MEF en el Comité Interinstitucional de las APP.
- ³⁶ La cartera heredada incluye las operaciones de préstamo que al 1 de enero de 2012 tenían un saldo por desembolsar del 60% o más del monto originalmente aprobado. El monto por desembolsar de la cartera heredada a enero de 2012 era de US\$925,5 millones
- ³⁷ La CII apoyó uno de los primeros desarrollos hidroeléctricos privados (de menos de 50MW) contemplados en la Plan Maestro de Electrificación (PME).
- ³⁸ Entre estos productos se encuentran los estudios de reducción de pérdidas eléctricas, el análisis de mecanismos de promoción de la inversión extranjera directa, el diseño de un programa de coberturas financieras para mitigar riesgos fiscales y las evaluaciones de impacto en el sector educativo.
- ³⁹ Los datos actualizados a noviembre 2017 suman un total de US\$3.593 millones en préstamos y CT, de los cuales US\$3.168 son operaciones con garantía soberana y US\$425 millones en operaciones sin garantía soberana (con US\$35 millones en cinco líneas de TFFP). Estos montos incluyen el DSL, el cual técnicamente no forma parte del marco de financiamiento establecido en la EP.
- ⁴⁰ Este escenario proyectaba un flujo neto de capital positivo para el país de US\$198 millones, consistente con un aumento de la participación del BID en la deuda multilateral (del 45% al 48%), una reducción de la deuda multilateral como fracción de la deuda externa total (del 42% al 25%) y un saldo constante del 3,5% del PIB para la deuda del país con el Banco.
- ⁴¹ A diciembre 2016, la deuda de Ecuador con el BID representaba el 56% del saldo de deuda multilateral.

- ⁴² Los recursos de cofinanciamiento incluyeron US\$110 millones del Fondo Chino de Cofinanciamiento para proyectos de agua y saneamiento (EC-L1122) y energía (EC-L113 y EC-L1136); US\$25 millones de la Facilidad de Cofinanciamiento de Corea para Energía (EC-L1160); US\$39 millones del BEI para el Proyecto de Coordinación Intersectorial (EC-L1129); y más de US\$700 millones de la CAF, el BEI y el BM para el Metro de Quito (EC-L1111). También hubo un financiamiento paralelo de Japón en 2017.
- ⁴³ Entre 2012 y 2017 se realizaron 247 reuniones vinculadas a la revisión de cartera, con una importante carga de trabajo para el BID y el gobierno. El MEF mantuvo una persona de enlace dedicada a gestionar la relación con el BID para agilizar los procesos de ejecución (avales, Clave Única de Registro, etc.).
- ⁴⁴ Entre 2013 y 2017 se realizaron 25 talleres ampliados de gestión fiduciaria (financiera y adquisiciones) con la participación de todos los equipos de proyecto, así como 236 talleres específicos de apoyo a la gestión de operaciones. Ecuador fue pionero en la implementación de talleres de arranque con metodología *Project Management for Results* y certificación de entidades.
- ⁴⁵ En 2015, el MF introdujo un sistema de “avales” que obligaba a las unidades de ejecución de proyectos que ya contaban con presupuesto a obtener la recertificación del MF para obtener el “aval” y seguir adelante con el proceso de pagos. Asimismo, el MF controlaba las decisiones de giro a través de la denominada Comprobante Único de Registro (CUR) de pagos.
- ⁴⁶ En el caso de las auditorías externas, en 2014 se realizó un piloto con seis operaciones, pero no se obtuvieron los resultados esperados puesto que la Contraloría General del Estado (CGE) carecía de la capacidad técnica necesaria para auditar proyectos del Banco. En el caso de las auditorías internas se han financiado capacitaciones de funcionarios y se han realizado avances en el fortalecimiento de capacidades, pero no se han homologado los sistemas.
- ⁴⁷ La evaluación económica del proyecto calcula un Valor Presente Neto de US\$66,8 millones y una Tasa Interna de Retorno del 22% (a precios de mercado).
- ⁴⁸ Las razones que explican la superación de la meta fueron que el MEER identificó en forma eficiente las viviendas con servicio eléctrico deficiente utilizando las bases de datos de las empresas distribuidoras. Además, los procesos de licitación competitivos resultaron en costos de construcción menores.
- ⁴⁹ El Informe de Terminación de Proyecto (PCR) reporta una reducción de pérdidas asociadas al programa con una contribución del 0,19%, equivalente a ingresos anuales adicionales por valor de US\$3,3 millones.
- ⁵⁰ En agosto de 2016 el Banco aprobó el proyecto Plan de Inversiones en Apoyo al CME (EC-L1160) por valor de US\$143 millones, que busca dar continuidad a los proyectos de transmisión, distribución y electrificación rural. Hasta el momento, el proyecto ha desembolsado el 60% de los recursos y no se reportan resultados.
- ⁵¹ El Banco apoyó este proceso también con CT: EC-T1108 Apoyo a Reformas Constitucionales (2007), EC-T1159 Apoyo a Reformas del Estado (2008) y EC-T1117 Apoyo a Formulación Proyecto-Ley de Organización Territorial (2008). CT INTRA—EC-T1273 y EC-T1268 (2012)— para que funcionarios de SENPLADES aprendieran de la experiencia internacional en materia de reorganización de la función ejecutiva. EC-T1321 (2015) apoyó a SENPLADES para fortalecer el sistema de evaluación de políticas públicas. EC-T1228 generó diagnósticos institucionales para el Programa de Reforma de la Gestión Pública.
- ⁵² Siete PIRI en el marco del programa EC-L1094 (Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de Justicia, MF, Ministerio del Interior, Agencia de Regulación y Control Minero, Ministerio de Trabajo) y dos en el marco del programa EC-L1118 (Ministerio de Medio Ambiente y Ministerio de Industrias y Productividad).
- ⁵³ US\$20 millones del EC-L1083, US\$200 millones del EC-L1094 y US\$140 millones del EC-L1118.

- ⁵⁴ El PMR (2017) del EC-L1094 reporta un total de 9.615 desvinculaciones: 5.297 del Ministerio de Educación, 2.275 del Ministerio de Salud, 1.083 del Ministerio de Justicia, 84 del Ministerio de Finanzas y 876 del Ministerio del Interior. El informe semestral de la segunda mitad de 2014 del EC-L1118 reporta la desvinculación de 3.536 funcionarios. Por su parte, el registro civil reportó la desvinculación de 496 funcionarios.
- ⁵⁵ En la prueba Ser Maestro de 2016 los docentes más jóvenes, es decir, los que entraron después del 2012-2013 tienden a tener resultados más altos que el resto.
- ⁵⁶ Se desarrollaron tres sistemas: Sistema Integrado de Depuración y Verificación de Datos, Sistema Integrado de Resoluciones y Sub-inscripciones Sistematizadas y Resolución Integral de Trámites y Estadísticas. Esta plataforma tecnológica se extendió a las oficinas centrales, provinciales y cantonales.
- ⁵⁷ El Registro Civil ganó el concurso Prácticas Ejemplares Ecuador 2016 en la categoría “Simplificación de Trámites para Ciudadanos”, organizado por la Corporación Líderes para Gobernar. Además, ocupa el segundo lugar en el ranking de percepción de los mejores servicios públicos (ENEMDU 2016).
- ⁵⁸ El porcentaje del presupuesto de inversión ejecutado para las 15 instituciones priorizadas avanzó del 32% en 2013 al 90% en 2015.
- ⁵⁹ El índice de correspondencia entre los programas presupuestarios y los programas de gobierno aumentó de dos en 2008 a tres en 2015 (siendo cinco el mejor puntaje).
- ⁶⁰ Con CT, el BID apoyó el diseño y ejecución de PRODESARROLLO, financió el fortalecimiento institucional de los prestadores de servicios (a través de la Empresa Pública del Agua) y apoyó a la Empresa Metropolitana de Alcantarillado y Agua Potable de Quito (EMAAP) en manejo y gestión del servicio de tratamiento de aguas residuales.
- ⁶¹ El 75% de los GAD tienen menos de 50.000 habitantes. En el área rural, los proyectos del BID financiaron GAD con menos del 77% de cobertura de agua potable y menos del 71% de cobertura de saneamiento. En las áreas urbanas, se financiaron GAD con menos del 92% de cobertura de agua potable y menos del 80% de saneamiento (Agua Potable y Alcantarillado para Erradicar la Pobreza en Ecuador, SENPLADES 2014).
- ⁶² En el caso del programa de obras múltiples (PRODESARROLLO), modificaciones contractuales y cambios en la canasta de proyectos conllevó un importante aumento de los recursos destinados a proyectos de agua y saneamiento respecto al plan inicial, que pasaron del 2% del total del programa al 50%, y una asignación más balanceada de los recursos entre el resto de los sectores.
- ⁶³ También se aprobaron dos CT: Cuenca Ciudad Sostenible (EC-T1277) en 2013, por US\$1,1 millón, para financiar la implementación de la metodología de la Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles; y Fortalecimiento de Análisis Urbano y Preparación para Hábitat III (EC-T1328) en 2016, por US\$150.000, para fortalecer la capacidad del país para alcanzar las metas urbanas establecidas por los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Los resultados de estas intervenciones fueron limitados. Asimismo, se terminó la implementación del programa Nacional de Infraestructura Social de Vivienda (EC-L1074) que por tener menos del 40% de recursos por desembolsar no formó parte de la cartera heredada. Un préstamo NSG fue cancelado antes de iniciar desembolsos.
- ⁶⁴ La EP propuso beneficiar a unas 120.000 familias (matriz de resultados), el programa benefició al 10%.
- ⁶⁵ Las asignaciones de los apoyos económicos priorizaban a familias con jefas de hogar, que cuenten con miembros con discapacidad o con tres o más menores de edad a cargo del jefe de familia.
- ⁶⁶ El éxito del programa en el área urbana ha sido el resultado de la decisión del gobierno de enfocarse en este sector para apoyar el proceso de urbanización a nivel nacional.

- ⁶⁷ El BID contrató una empresa consultora para hacer una supervisión de las condiciones de las viviendas. Entre los aspectos positivos destacan: mejoras en las condiciones de vida de los hogares beneficiados, empoderamiento de las familias con vivienda propia (incluyendo su deseo de invertir para mejorar su patrimonio), generación de empleo en zonas rurales con la dinamización de la actividad constructora y la mejora en la vida de los beneficiarios con discapacidades.
- ⁶⁸ En 2013 se aprobó una CT por US\$950.000 para apoyar el fortalecimiento de la EPMMQ.
- ⁶⁹ Para llevar a cabo este acuerdo de colaboración, tanto el BID como el BM aprobaron excepciones en sus operaciones. El BM aprobó una excepción parcial que le permite utilizar las políticas de adquisiciones del BID y el BID aprobó una excepción parcial a sus políticas de adquisiciones en materia de elegibilidad de firmas e individuos y contrataciones no elegibles para financiamiento.
- ⁷⁰ El Banco apoyo al sector transporte con otros dos proyectos multisectoriales: i) EC-L1121 de *double booking* con la División de Medio Ambiente, Desarrollo Rural y Administración de Riesgos por Desastres (RND), para financiar la infraestructura vial y de riego de la provincia de Chimborazo (esta operación fue de US\$15 millones, de los que el 50% correspondía al sector transporte); y ii) EC-L1112 para apoyar a los GAD y/o Empresas Públicas (EP) en la ejecución de proyectos prioritarios por US\$100 millones, con el 22% de los recursos para el sector transporte. También se aprobaron siete CT por US\$1,98 millones.
- ⁷¹ No se han logrado mayores avances en integración regional (el préstamo de Pasos de Frontera ha ejecutado menos del 2% de sus recursos) y no se han aprobado operaciones de logística.
- ⁷² A pesar del éxito de la operación, durante las entrevistas se mencionó la complejidad para generar un mercado de empresas para implementar este tipo de contratos por niveles de servicios debido al riesgo que implica para las empresas de menor tamaño que los plazos y montos del mismo sean fijos.
- ⁷³ Quedan pendientes el sistema vial de los cantones de Pallatanga- Guamote (tramo Cuatro Esquinas-San Juan-Rodeo (34,4 km) y el tramo Rodeo - Vaquería Buschud (4,5 km), así como las actividades de capacitación (fincas modelo, planes de manejo de los sistemas de riego y técnicas para el manejo de zonas de recarga hídrica). Durante las entrevistas realizadas por OVE, se mencionó una posible reducción de las metas en relación con los sistemas de riego.
- ⁷⁴ El tramo Rodeo - Vaquería Buschud de la carretera Pallatanga-Guamote, que debía financiarse con recursos del gobierno central, podría no realizarse por restricciones presupuestarias.
- ⁷⁵ Este proyecto tiene como propósito concentrar cinco de los ministerios sociales -Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS), Ministerio de Salud Pública (MSP), Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) y Ministerio del Deporte (MIDEP)- en un solo centro de atención para reducir costos de administración y mejorar la atención al público.
- ⁷⁶ La ventanilla privada aprobó dos préstamos por valor de US\$23 millones.
- ⁷⁷ En el caso del EC-L1107, los problemas de ejecución relacionados con la falta de coordinación entre los organismos ejecutores, la alta rotación de personal y la dinámica del proceso de la reforma dificultaron el inicio de actividades del préstamo y desembocaron en la reorientación de más del 90% de los recursos a la línea contingente. El programa de salud (EC-L1076) también fue afectado por el contexto de reformas institucionales que modificaron los procesos (la reestructuración organizacional del Ministerio, el nuevo marco institucional para la adquisición y legalización de terrenos y la contratación de obras de infraestructura), lo que derivó en la solicitud de extensiones.
- ⁷⁸ El Proyecto Nacional para la Educación Básica para Jóvenes y Adultos (EBJA) consiste en financiar la contratación de docentes para apoyar a jóvenes mayores de 15 años, con escolaridad inconclusa en la finalización de los ciclos de Educación General Básica y bachillerato.
- ⁷⁹ El BID financia Cerrando Brechas a través de una serie de CT cuyo presupuesto a 2016 sumaba US\$12,6 millones. Se trata de un estudio longitudinal que sigue a dos cohortes de niños de educación básica que fueron aleatoriamente asignados a distintos salones de clases en aproximadamente 200 escuelas. La evaluación mide principalmente el impacto de la calidad de los docentes.

- ⁸⁰ El préstamo estuvo apoyado por la CT EC-T1254 Sistema Nacional de Pagos (SNP) para la Inclusión Financiera ejecutado por el BID. También se apoyó con recursos C y D al BCE en la elaboración del código financiero y en la evaluación de los aspectos jurídicos y regulatorios del SNP y Transacciones Móviles. En febrero de 2013, el gobierno decidió reemplazar la fuente del financiamiento del BID por recursos propios del BCE y canceló el remanente del préstamo (US\$7,5 millones).
- ⁸¹ Entre enero de 2014 y mayo de 2017 se apoyaron 641 transacciones individuales de comercio exterior por un total US\$104,8 millones, US\$3,4 millones a través de emisión de garantías de crédito (dos operaciones), y US\$60 millones por medio de préstamos A (8 operaciones). El resto fueron préstamos sindicados que movilizaron US\$40 millones hacia instituciones financieras. Las líneas facilitaron el financiamiento de exportaciones de atún, camarones, quínoa y otros productos agrícola e importaciones de materiales de construcción, indumentaria, vehículos, repuestos, alimentos, fertilizantes y soja.
- ⁸² En 2014, el 75% del crédito productivo de la banca privada tuvo plazos de menos de un año y sólo el 13% fue ofrecido a plazos de entre dos a ocho años. Aunque la banca pública ofrece plazos más largos (de entre dos y ocho años), la misma sólo colocó el 3% del total volumen de crédito del sistema financiero. Fuente: Inclusión Financiera de las Pyme en Ecuador, 2016. Naciones Unidas. CEPAL.
- ⁸³ En total, se financiaron 18 operaciones por US\$196,6 millones, 17 de las cuales se aprobaron en el período 2012-2017. De estas operaciones, cuatro incluyeron asistencias técnicas no reembolsables enfocadas en temas de gobernanza corporativa.
- ⁸⁴ Las tasas de interés podrían estar expulsando del mercado a potenciales acreedores con perfil de riesgo elevado, incentivando a la banca a modificar la composición del crédito en busca de mayor rentabilidad.
- ⁸⁵ La DSL fue aprobada para Ecuador y El Salvador, pero El Salvador terminó cancelando la operación.
- ⁸⁶ Los disparadores macroeconómicos se definieron de acuerdo a la ocurrencia de los siguientes episodios: (i) que el precio corriente para el petróleo ecuatoriano fuera más de una desviación estándar inferior al valor medio durante un período móvil de 90 días; (ii) que la tasa LIBOR a tres meses diaria fuera más de una desviación estándar superior al valor medio durante un período móvil de 180 días; (iii) que la cantidad de las exportaciones petroleras de Ecuador fuera inferior al valor medio durante un período móvil de tres meses en más de una desviación estándar; (iv) que el procesamiento del crudo en refinerías se encontrara por debajo del 70% de su capacidad instalada durante dos meses consecutivos; y (v) que los desembolsos de la deuda externa acumulados durante los últimos seis meses cayeran por debajo del 50% de los desembolsos de la deuda externa durante los seis meses del año anterior y el diferencial entre el EMBI de Ecuador y el EMBI de ALC se situara por debajo de los 364 puntos básicos.