



Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE
Banco Interamericano de Desarrollo

1300 New York Ave. N.W., Washington, D.C. 20577

RE-295

Evaluación del Programa de País
Ecuador 1990-2002



Oficina de Evaluación y Supervisión

Oficialmente distribuido al Directorio Ejecutivo el 9 de Julio de 2004.

ÍNDICE

ABREVIATURAS

RESUMEN EJECUTIVO

INTRODUCCIÓN

I.	LOS DESAFÍOS DE DESARROLLO DEL ECUADOR	1
A.	Ecuador antes de 1990	1
B.	Los Desafíos de Desarrollo en el Período 1990 a 2002.....	2
1.	Dependencia de la Economía de los Resultados de la Producción Primaria	3
2.	Mejora de la Gobernabilidad	5
3.	Reducción de la Exclusión Social	7
C.	Ecuador en el 2003	9
II.	DESARROLLO DEL PROGRAMA DE PAÍS.....	11
A.	Previsión del Programa.....	11
B.	Relevancia del Programa	16
C.	Calidad del Programa	20
1.	Otras Acciones	20
2.	Cofinanciamiento	21
3.	Grado de Utilización de Lecciones Aprendidas	23
III.	EJECUCIÓN DE OPERACIONES	27
A.	Eficiencia de las Operaciones.....	27
B.	Sostenibilidad y Adicionalidad de las Operaciones	29
C.	Adicionalidad del Banco en las Operaciones	29
D.	Evaluación de las Operaciones.....	31
IV.	ALCANCE DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO.....	34
A.	Gobernabilidad y Modernización del Estado (GOB)	34
1.	Estabilidad Macroeconómica	35
2.	Planificación y Modernización del Estado	36
3.	Descentralización y Desarrollo Local	36
4.	Desarrollo Sostenible	37
5.	Participación Privada en Infraestructura	38
B.	Competitividad (COM)	39
1.	Políticas de Apoyo a la Competitividad	39
2.	Financiamiento al Sector Privado.....	40
3.	Promoción de Sectores Competitivos.....	41
C.	Desarrollo Social (SOC).....	42
1.	Educación y Salud.....	42
2.	Agua y Saneamiento.....	43
3.	Apoyo al Sector Habitacional.....	45
4.	Alivio de la Pobreza	46

5.	Atención a Emergencias	47
V.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	49
A.	Conclusiones.....	49
B.	Recomendaciones	54

Los siguientes Apéndices y Anexos están disponibles en la página de Intranet de OVE:
<http://ove/> (All about OVE / Docs. Sent to Board). Si necesita de una copia impresa por favor
contáctese con la oficina de OVE.

APÉNDICES

- APÉNDICE I: EJECUCIÓN DE LOS CICLOS DE PROGRAMACIÓN
APÉNDICE II: ALCANCE DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL PROGRAMA

ANEXOS

- ANEXO I: PERSONAS CONTACTADAS
ANEXO II: REFERENCIAS
ANEXO III: METODOLOGÍA Y EJEMPLO DE FICHA DE PROYECTO

ABREVIATURAS

AGD:	Agencia de Garantías de Depósitos
ANC:	Agua no Contabilizada
BCE:	Banco Central del Ecuador
BEDE:	Banco Ecuatoriano del Estado
BID:	Banco Inter-americano de Desarrollo
BIRF:	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BM:	Banco Mundial
BNF:	Banco Nacional de Fomento
BPP:	Estudios de Mejores Prácticas
CAF:	Corporación Andina de Fomento
CCCC:	Comisión de Control Cívico de la Corrupción
CEPAL:	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CFN:	Corporación Financiera Nacional
CGM:	Grupos Consultivos
CIAT:	Centro Interamericano de Administraciones Tributarias
CII:	Corporación Interamericana de Inversiones
CMI:	Índice de Monitoreo
COF/CEC:	Representación del BID en Ecuador
COM:	Competitividad
CONADE:	Consejo Nacional de Desarrollo
CONAIE:	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador
CONAM:	Consejo Nacional de Modernización del Estado
CONAUPE:	Corporación Nacional de Apoyo a las Unidades Populares Económicas
COP:	Documentos de País
COPEFEN:	Unidad Coordinadora de Emergencia para Enfrentar el Fenómeno de El Niño
CORPECUADOR:	Corporación Ejecutiva para la Reconstrucción de las Zonas Afectadas por el Fenómeno El Niño
CP-1990:	Programa de País, Ecuador Mayo 1990. CP-86.
CP:	Programa de País (Country Programming Paper)
CP-1993:	Programa de País, Ecuador Julio 1993. CP-492.
CP-2001:	Programa de País, Ecuador Diciembre 2001. GN-2169-1

CPE:	Evaluación del Programa de País
CPM:	Misiones de Programación
CS:	Conferencias y Seminarios
CSN:	Notas de País
CSR:	Estudios de País
CT:	Cooperación Técnica (Technical Cooperation)
DBO:	Demanda Bioquímica de Oxígeno
DIE:	Evaluaciones de Impacto
DO:	Objetivos de Desarrollo
DPNG:	Dirección del Parque Nacional Galápagos
EAR:	Economic Assessment Reports
ECM:	Encerronas
EFA:	Auditorías Externas
EMAAP-Q:	Empresa Municipal de Alcantarillado y Agua Potable de Quito
EMBI:	Emerging Markets Bond Index
EMELEC:	Empresa Eléctrica del Ecuador
ETAPA:	Empresa Municipal de Teléfonos, Agua Potable y Alcantarillado de Cuenca
ETE:	Entidades Técnicas Especializadas
EVO:	Oficina de Evaluación
FBKF:	Formación Bruta de Capital Fijo
FEIREP:	Fondo de Estabilización, Inversión Social y Reducción del Endeudamiento Público
FISE:	Fondo de Inversión Social de Emergencia
FLAR:	Fondo Latinoamericano de Reservas
FMI:	Fondo Monetario Internacional
FNUAP:	Fondo de Población de las Naciones Unidas
FODESEC:	Fondo de Desarrollo Seccional
FOMIN:	Fondo Multilateral de Inversiones
FUNDACYT:	Fundación para Ciencia y Tecnología
GOB:	Gobernabilidad
GOE:	Gobierno de Ecuador
GTZ:	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit

IDB:	Banco Interamericano de Desarrollo
IESS:	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
IFI:	Instituciones Financieras Intermedias
INEC:	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
INECEL:	Instituto Ecuatoriano de Electrificación
INGALA:	Instituto Nacional Galápagos
IP:	Progreso en la Implementación
ITT:	Campos petroleros de Ishpingo-Tambochocha-Tiputini
IVA:	Impuesto de Valor Agregado
IVF:	Visitas de Inspección Financiera
IVT:	Visitas de Inspección Técnica
JUNAPLA:	Junta Nacional de Planificación
MA:	Misiones de Administración
MAG:	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MEF:	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDUVI:	Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda
MYPES:	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
NFP:	Non-Financial Products Program
OCP:	Oleoducto de Crudos Pesados
ODEPLAN:	Oficina de Planificación
ONG:	Organismo No Gubernamental
OVE:	Oficina de Evaluación y Supervisión
PCR:	Informes de Terminación de Proyecto
PIB:	Producto Interno Bruto
PNUD:	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPF:	Project Preparation Facility
PPMR:	Project Performance Monitoring Report
PPR:	Informes de Desempeño de Proyecto
PRAT:	Programa de Titulación de Tierras
PRI:	Departamento del Sector Privado
RE3:	Regional Operations Department 3
RES:	Research Department
ROS:	Regional Operational Services

SENDA:	Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo
SEP:	Situación Económica y Perspectivas
SESA:	Servicio Ecuatoriano de Sanidad Agropecuaria
SNCT:	Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología
SOC:	Social
SPNF:	Sector Público No Financiero
SRI:	Servicio de Rentas Internas
SSN:	Notas Sectoriales
SSR:	Estudios Sectoriales
TAME:	Transporte Aéreo Militar del Ecuador
TC:	Technical Cooperation (Cooperación Técnica)
TTD:	Entrega de Capacitación Técnica
UCIGAL:	Unidad De Coordinación De Las Islas Galápagos
UDENOR:	Programa de Desarrollo Alternativo Preventivo a la Producción y Trafico de Drogas
UE:	Unidad Ejecutora, Agencia Ejecutora
UNCTAD:	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNDP:	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNESCO:	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
USAID:	United States Agency for International Development
ZEM:	Zonas Especiales de Manejo

RESUMEN EJECUTIVO

La Economía del Ecuador durante los años 70 y 80 se fue moldeando al amparo de ingresos provenientes de productos primarios, alentando un modelo de sustitución de importaciones e intervención estatal. Durante la década de los 80's se inició el quiebre de este modelo. La caída de los precios petroleros, el terremoto de 1987, los desastres naturales y las crisis de deuda externa evidenciaron las debilidades productivas e institucionales del país: (i) una economía generalmente poco competitiva y sin ganancias de productividad; (ii) una muy difícil gobernabilidad sustentada en acuerdos de corto plazo sobre distribución y captura de rentas, y (iii) la presencia de importantes grupos sociales y políticos, con una fuerte capacidad de desestabilización en el marco de una singular dificultad en términos de exclusión social y cohesión territorial.

Durante todo el período 1990-2002, objeto de evaluación, el Ecuador enfrentó, pero no pudo resolver, los mismos desafíos de desarrollo: (i) ¿Cómo disminuir la dependencia de la economía de los resultados de la producción primaria?, (ii) ¿Cómo mejorar la gobernabilidad?" y (iii) "¿Cómo reducir la exclusión social?

Ante esta realidad, el Banco apoyó la adopción de un modelo basado en los lineamientos del Consenso de Washington, que sin embargo no reflejaba las complejidades de la problemática ecuatoriana y suponía la presencia de condiciones que no se daban en el Ecuador. Dicho enfoque obtuvo su máximo respaldo en el período de programación 1994-1996, movilizándolo al Banco a aprobar durante esos tres años operaciones por casi el 40% del total correspondiente al período bajo evaluación. La intención de apoyo del Banco entre 1994-1996 fue tal que le llevó a fijarse una meta tentativa de aprobaciones de \$1,500 millones para el período, meta que luego no se cumplió ante la involución del proceso de reformas, pero que hubiera representado aprobaciones equivalentes a un 80% del monto realmente aprobado entre 1990 y 2002. Los reveses que se sucedieron luego de esta decidida apuesta a mediados de la década, movieron al Banco a priorizar la gestión de cartera, apartándolo de una programación orientada al logro de los ambiciosos objetivos de desarrollo que se habían planteado.

En efecto durante el período 1990-2002 se identifican claramente dos etapas: la etapa de las reformas y la etapa de crisis. La primera etapa, entre 1990 y 1996, estuvo marcada por un accidentado, y en algunas circunstancias acelerado, proceso de reforma y ajuste estructural. Hubo dos ciclos de programación y se aprobó el 65% del monto total de la cartera. La segunda etapa, entre 1996 y 2002, estuvo marcada por crisis políticas y económicas, - guerra con Perú, 5 presidentes en 6 años y una nueva constitución- que llevaron a discontinuar la reforma como proceso. A partir de 1997, hubo una sola programación, entre 2000 y 2002, bajo la cual se aprobó un 18% del monto del programa. Entre 1997 y 1999, se aprobó igual monto de operaciones, pese a no existir programación formal.

En total entre 1990 y 2002, el Banco aprobó *préstamos* a Ecuador por \$1,856 millones repartidos en 41 programas a lo largo de los tres ciclos de programación (1990/1993, 1994/1996, y 2000/2002) y un período de transición (entre 1997 y 1999). Además se aprobaron 199 *cooperaciones técnicas* no reembolsables por \$57.1 millones. El financiamiento al sector privado tuvo una actuación muy reducida: no hubo ninguna operación del Departamento del

Sector Privado (PRI), y la Corporación Interamericana de Inversiones (CII) sólo concretó siete operaciones por \$22.1 millones.

El presente documento se propuso evaluar el Programa del Banco con el Ecuador con respecto a cinco criterios: (i) *relevancia*, (ii) *coherencia*, (iii) *eficiencia*, (iv) *eficacia* y (v) *calidad de los servicios*

El primer criterio de evaluación es la **relevancia**, entendida como el grado de coincidencia entre el programa y los principales problemas de desarrollo del País. En términos de intención, el programa se fijó objetivos muy amplios, que se mantuvieron sustancialmente invariables a lo largo del período. Con diferente énfasis, estas áreas coincidieron con las prioridades generales enunciadas por los sucesivos gobiernos del Ecuador. Sin embargo, estos objetivos generales fueron traducándose en múltiples y ambiciosos objetivos de desarrollo y las prioridades efectivas fueron variando ante las urgencias derivadas de las sucesivas crisis. Esto llevó al Banco a ahondar la dispersión de su foco, llegando a acumular 149 objetivos de desarrollo diferentes que luego no pudieron sustentarse con los limitados recursos asignados a cada sector por vía de las operaciones, lo que a su vez restó recursos a esfuerzos de desarrollo a largo plazo, particularmente a aquellos relativos a la competitividad del sector real, la solidificación de acuerdos de gobernabilidad y la institucionalización de instrumentos de desarrollo social. El flujo de nuevos préstamos coincidió cercanamente con los compromisos de repago del País al Banco, excepto en 1994. La inusual concentración de aprobaciones generada en el año 1994 potenció las dificultades de implementación, llevando a cambios de objetivos de los préstamos en ejecución, la cancelación o el redireccionamiento de recursos equivalentes a casi el 10% del programa. *Por lo tanto, esta evaluación concluye que la intención del programa fue relevante, pero el programa perdió relevancia en la ejecución. Particularmente las dificultades experimentadas en la implementación de las reformas impulsadas en 1994 encontraron al Banco sin un plan alternativo, ante lo cual se enfocó en una gestión administrativo-financiera, en desmedro de la persecución de objetivos de desarrollo de largo plazo.*

El segundo criterio de evaluación es la **coherencia**, es decir, si el programa integró la totalidad de los instrumentos del Banco y coordinó sus acciones con las de otros actores en la esfera del desarrollo. La evaluación concluye que la programación fue poco eficaz para integrar los instrumentos del Banco en un horizonte de planificación de largo plazo, particularmente en un contexto de crisis casi permanente. Los tipos de instrumentos utilizados demuestran una reducida coherencia del programa, ya que se privilegió la utilización de instrumentos de alta liquidez que no se adecuaban a la resolución de los desafíos de desarrollo del País. El Banco canalizó un 42% de los recursos totales del programa mediante mecanismos de libre o alta disponibilidad: 30% vía cinco préstamos sectoriales y 12% mediante apoyos a entidades directamente dependientes del Poder Ejecutivo, tales como el FISE. Este modo de respuesta a las crisis implicó un fuerte reemplazo de fuentes de financiamiento, mediante la cual los inversores privados redujeron su participación en favor de mayor financiamiento multilateral, que pasó de ser el 18% de la deuda externa pública en 1990 a un 36% en 2002. Por otra parte, no hay evidencia de que este cambio haya sido acompañado de una estrategia conducente a atraer capitales privados en el futuro. El mismo Banco adoptó con el Ecuador una posición doblemente conservadora respecto a los límites de endeudamiento vigentes para una cartera de País, sin que haya evidencia de que el Banco haya conducido “evaluaciones de capacidad de endeudamiento del País” con la constancia requerida por sus propias reglas internas, ni que este tipo de estudio hubiera precedido los

ejercicios de programación. Esta posición no se tradujo, sin embargo, en una reducción de la amplitud o el alcance de los objetivos de desarrollo declarados, ni en un mejor aprovechamiento del potencial de las cooperaciones técnicas y los financiamientos al sector privado, a los cuales no logró integrar en un proceso global de programación. A pesar de esto, el programa fue adquiriendo una dimensión de coherencia con relación a los mecanismos de coordinación con otros organismos multilaterales, aunque esta coordinación no se planificó sistemáticamente y surgió mayormente después de las crisis. Esto ayudó a proveer respuesta al País durante períodos de “cierre de mercado”, resultando en un efectivo apoyo contra-cíclico de los desembolsos del Banco. Asimismo, la coordinación con otros organismos favoreció la creación de varios grupos consultivos. *En consecuencia, la evaluación concluye que la coherencia del programa fue muy baja en relación con los instrumentos utilizados y la integración de estos. No obstante, existió una efectiva coordinación con otros organismos internacionales, que ayudó a proveer efectivas respuestas de corto plazo ante las crisis.*

El tercer criterio de evaluación es la **eficiencia**, es decir, si el Banco suministró los productos en forma oportuna y costo-efectiva. Esta evaluación concluye que el programa de Ecuador comenzó siendo uno de los más ineficientes de todo el Banco, pero fue mejorando sensiblemente en los últimos años, por lo que actualmente se ubica en valores comparables de demoras y costos respecto a la cartera agregada del Banco. No obstante, esta mejora se obtuvo mediante una agresiva política de cancelaciones y redireccionamiento de saldos no desembolsados que, por otra parte, no se encontró evidencia de que fuera acompañada de un análisis sistemático de la discontinuidad que esto podría generar, ni del costo-beneficio de tales decisiones desde el punto de vista del desarrollo del País. Los problemas de ejecución que culminaron en estas cancelaciones fueron endémicos durante el período, debiéndose mayormente a una planificación deficiente de la mitad de las operaciones y a una inadecuada mitigación de riesgos que afectó a más de tres cuartos de los recursos del programa. Asimismo, entendiendo que las crisis podrían haber afectado la capacidad del Banco para reflejar su intencionalidad en las Estrategias de País, OVE buscó evidencia de alguna intencionalidad estratégica de menor plazo en los “pipelines” contenidos en los mismos Documentos de Préstamo y Misiones de Programación, encontrando sin embargo que estos también reflejan la falta de previsión que afectó al programa durante gran parte del período bajo evaluación. *En resumen, la eficiencia del programa se ubica en valores promedio, en buena parte debido a una agresiva política de cancelaciones, ya que subsisten fallas sistémicas de planificación, gestión de riesgos y estructuración de operaciones.*

El cuarto criterio general de evaluación es la **eficacia**, es decir, si el programa produjo los resultados de desarrollo previstos para el País. En este sentido, debe destacarse que la evaluación no realiza una atribución de los resultados, ya que el Banco es sólo uno de los actores. Sin embargo, el problema de atribución se agrava aun más porque el Banco no realiza un esfuerzo sistemático para seguir la evolución de los objetivos de desarrollo que formula. El programa del Banco con el Ecuador se planteó 149 objetivos de desarrollo, pero el avance de sólo 20% de ellos fue documentado posteriormente por la Administración del Banco. No obstante, OVE pudo obtener información externa sobre el 80% restante. Información que es de distinta calidad y cuya aplicación esta limitada por la ausencia de metas específicas y líneas de base en la mayoría de los proyectos analizados. No obstante, la información obtenida por OVE posibilita una aproximación *tendencial* hacia la consecución de los objetivos de desarrollo. Así se ha podido establecer que el logro por parte del País de los objetivos de desarrollo propuestos por el Banco varía entre el 25 y el 75%, dependiendo del área:

- ✓ En el área *social*, se han experimentado avances graduales durante la década, especialmente en educación primaria, salud básica y agua y saneamiento en las grandes ciudades. No obstante, el gasto social es aún de baja calidad y esta inequitativamente focalizado. Sólo más recientemente, el Banco ha apoyado avances en el diseño de herramientas de focalización del gasto social y promovido reformas en los mecanismos de asignación del gasto público en el sector habitacional y la educación rural.
- ✓ En el área de *gobernabilidad*, se ha avanzado en el logro de los objetivos de desarrollo, pero con menores resultados. No obstante, se destacan especialmente las mejoras en la estabilidad macroeconómica, el progreso realizado en áreas como el Servicio de Rentas Internas y la progresiva capacidad del Ministerio de Economía y Finanzas para tomar el rol de coordinación de presupuestos públicos. Por otra parte, se destacan los desafíos pendientes en el área de descentralización, modernización del Estado y participación privada en infraestructura, donde existe potencial para repetir errores pasados con relación a la captura de rentas por parte de grupos de interés.
- ✓ En el área de *competitividad* se han obtenido relativamente menos resultados. A pesar de algunas reformas, tales como la liberalización del sector agrícola y la mejora en la gestión del medio ambiente, aún no se ha logrado una transformación estructural del sector real de la economía, incluyendo el sector petrolero. Tampoco se mejoró el acceso al financiamiento, ni el marco estructural de promoción de la competitividad.

El quinto criterio de evaluación se refiere a la ***calidad de los servicios*** relacionados con el programa del País, es decir, en que medida el programa resulta evaluable, los sistemas de auto-evaluación y seguimiento han funcionado correctamente, y se han extraído lecciones aprendidas que apoyen una mejora futura del accionar del Banco. El análisis de los proyectos muestra que la evaluabilidad de los objetivos de desarrollo es baja ya que sólo uno de cada tres dispone de línea de base o de meta, mientras que sólo uno de cada treinta especifica hitos de avance. La situación mejora en relación con los productos esperados directamente de las operaciones, pese a lo cual uno de cada tres carece de meta definida y sólo uno de cada nueve dispone de línea de base para establecer el punto de partida. Al nivel agregado, el índice de evaluabilidad ex-ante de los objetivos de desarrollo es de 32%, mientras el correspondiente a los objetivos de producto es del 41%; ubicándose ambos índices muy por debajo del valor óptimo de 100%, pero en línea con lo encontrado por OVE en otras evaluaciones de país. Por otra parte, el monitoreo y supervisión alcanzó niveles de cumplimiento comparables al promedio del Banco. Sin embargo, los sistemas de auto-evaluación presentaron inconsistencias: mientras los PPMR califican como “probable” o “altamente probable”, el alcance de objetivos de desarrollo en 86% de los casos, la evaluación independiente de OVE arroja un alcance promedio de objetivos de desarrollo muy inferior, del orden 46% de los proyectos y 35% de los objetivos de desarrollo correspondientes¹. *Por lo tanto, la evaluación concluye que existe una falla sistémica en la construcción del programa, las operaciones, y el sistema de seguimiento y evaluación del Banco en términos de las posibilidades de demostrar los avances.*

Esta evaluación concluye en señalar un alto valor potencial de las *lecciones aprendidas* en el caso de Ecuador. No obstante dicha importancia, son pocas las lecciones identificadas por la Administración y además estas se identifican repetidamente, sugiriendo una falta de acción correctiva. En esta línea, debe señalarse que la falta de reflexión sobre los problemas y desafíos que se enfrentaron durante el período ha impedido la consolidación del conocimiento preciso

para la extracción y aprendizaje de lecciones, lo que ha llevado a la repetición de una serie de elementos que se califican como lecciones, aun cuando no reúnan dicha condición. Igualmente las recomendaciones resultantes de evaluaciones sistémicas, como las formuladas por EVO en 1997 en una evaluación del programa del Banco en el Ecuador, no generaron planes de acción con asignación de responsabilidades e hitos intermedios, ni fueron implementadas. Por otra parte, hay temas clave que no se estudian con profundidad para extraer lecciones aprendidas, tales como el entendimiento de los desafíos de economía política que precipitaron los fracasos de reformas pasadas y como estos podrían continuar siendo aplicables a reformas futuras. Asimismo, los sistemas de auto-evaluación, tales como los PCR's y PPMR's, no reflejan, ni analizan con profundidad las causas de las problemáticas enfrentadas, siendo por tanto poco conducentes a la implementación de lecciones aprendidas. *Esta falta de agregación de valor vía servicios y aprendizaje ha repercutido negativamente en la calidad del programa.*

Por lo que se refiere a la *percepción del país* debe destacarse que el actual Gobierno del Ecuador está mostrando voluntad de resolver los desafíos estructurales del País. El Gobierno ha demostrado amplitud de criterios en la búsqueda de la resolución de los desafíos del sector real, incluyendo el sector petrolero y los servicios públicos, así como la focalización de la inversión en el sector social. Adicionalmente, se han promovido mecanismos de dialogo nacional en pro de una mayor gobernabilidad del País y se buscan mejoras sustantivas en la eficiencia de la utilización del gasto público en general y del financiamiento externo en particular.

Esto se ha traducido en iniciativas adoptadas bajo el liderazgo del Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) consistentes en: (i) la eliminación de las Unidades Ejecutoras externas como modo de operación única, (ii) el aumento de la frecuencia de las revisiones de Cartera, (iii) la propuesta de prohibición de prórrogas de plazo para los créditos, excepto durante las revisiones de cartera y (iv) la implementación de las restricciones impuestas por la Ley de Transparencia y Responsabilidad Fiscal, incluso en el requerimiento de que el gasto corriente sea financiado por aporte local y que los procesos de selección de personal para las unidades se lleven a cabo mediante concurso público.

La Administración del Banco, a través de la Representación en Ecuador, ha comenzado a responder a algunas de estas iniciativas a través de acciones dirigidas a resolver los desafíos planteados: (i) capacitación a unidades ejecutoras, (ii) implantación de planes operativos anuales en las operaciones de préstamo para introducir un referente para basar la calificación de la ejecución en los PPMRs; (iii) mejoramiento de marcos lógicos y PPMRs y (iv) Realización de estudios específicos tendientes a mejorar procesos, como por ejemplo el proceso de adquisiciones o apoyar la generación de consenso sobre temas clave para el desarrollo, como por ejemplo la promoción de la competitividad.

Por tanto, se presenta una gran oportunidad para enriquecer el valor agregado por el Banco al Ecuador mediante la aplicación de una estrategia que considere las lecciones aprendidas y los nuevos desafíos impuestos por la dolarización y la transparencia fiscal.

A. Recomendaciones:

Con este propósito, se presentan una serie de recomendaciones derivadas de la evaluación en tres áreas que el Banco debería fortalecer para lograr una mayor efectividad en su relación con el

País: (1) Conocimiento del Ecuador, (2) Relación Banco - Ecuador y (3) Lecciones Aprendidas aplicables a la programación futura. Asimismo, este fortalecimiento debería reflejarse en mejoras de la próxima estrategia del Banco con el País.

Conocimiento del Ecuador: Apoyar a las Autoridades del Ecuador en el proceso de identificación, selección y análisis de los temas prioritarios para el desarrollo, sobre la base de un programa mutuamente acordado de estudios económicos y actividades específicas. En la realización de esos trabajos se debería prestar particular atención a los temas de: *Transformación del Sector Real, Desarrollo de Acuerdos de Gobernabilidad, y Fortalecimiento de Instrumentos para la Inversión Social.*

Relación Banco- Ecuador: La complejidad de las transformaciones que surgirán de los estudios anticipados en el párrafo anterior hace preciso que el Banco adecue su relación con el País para facilitar la persecución de objetivos de largo plazo, reconsiderando aspectos relativos a: *Horizontes de Planificación, Dimensionamiento del Programa y Escenarios Alternativos.*

Lecciones aprendidas: En virtud de la reincidencia de dificultades, el Banco deberá colocar especial énfasis en la articulación de un sistema eficiente de recolección de información, aprendizaje y aplicación práctica de lecciones aprendidas, particularmente en lo relativo al entendimiento y consideración de: *Economía Política de las reformas pasadas, Problemas Sistémicos causantes de demoras de ejecución encontrados en el período 1990 a 2002 y Riesgos.*

Nueva Estrategia del Banco con el País: En consecuencia, la nueva estrategia del Banco con el Ecuador debería considerar las implicaciones de las recomendaciones anteriores y responder como mínimo a las siguientes preguntas clave para el Ecuador:

- ✓ ¿Cuál es el potencial de los principales *sectores de la economía real* para generar crecimiento?
- ✓ ¿Implicaciones de los desafíos planteados por la *dolarización*?
- ✓ ¿Cuáles son los determinantes del *gasto público* y de su calidad?
- ✓ ¿Cuál es el papel que se le atribuye al *sector privado*?
- ✓ ¿Condiciones que determinan la *sostenibilidad del endeudamiento externo* del País?
- ✓ ¿*Valor agregado y ventajas comparativas* del Banco percibidas por el País?
- ✓ ¿Relación entre los *escenarios de actividad* anticipados por el Banco y el retorno fiscal atribuido a las operaciones seleccionadas?
- ✓ ¿Mecanismos propuestos para la *integración de instrumentos* y coordinación interinstitucional?
- ✓ ¿Medios e instrumentos para mejorar la *evaluabilidad y monitoreo* de la estrategia?

INTRODUCCIÓN

Este documento presenta la evaluación del Programa del Banco con Ecuador en el período 1990-2002. Esta evaluación de programa de país (CPE) es un ejercicio independiente realizado por la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) según la metodología establecida en el “Protocolo para la Realización de las Evaluaciones de Programas de País (RE271-1)”.

Según dicho protocolo, el CPE se propone establecer en que medida el programa se ajustó a cinco criterios de evaluación. El primer criterio de evaluación es la **relevancia**, es decir, si el programa trató de solucionar los principales problemas de desarrollo que enfrentaba el País. El segundo criterio de evaluación es la **coherencia**, es decir, si el programa integró la totalidad de los instrumentos del Banco y coordinó sus acciones con las de otros actores en la esfera del desarrollo. El tercer criterio de evaluación es la **eficiencia**, es decir, si el Banco suministró los productos prometidos en forma oportuna y costo-efectiva. El cuarto criterio de evaluación es la **eficacia**, es decir, si el programa produjo los resultados de desarrollo previstos para el País. El quinto criterio de evaluación se refiere a la **calidad de los servicios** relacionados con el programa del País.

La evaluación se ajustó a una metodología y a un plan de trabajo definidos previamente que incluyó alrededor de doscientas entrevistas en la Sede y en el País. La Administración del Banco y los Representantes del Ecuador prestaron una excelente colaboración, manteniendo una estrecha coordinación que incluyó reuniones periódicas. La totalidad de la información solicitada y las entrevistas programadas se lograron, dentro de las limitaciones de tiempo particulares que afectaron la preparación de la presente evaluación, las cuales fueron oportunamente comunicadas. OVE considera que la relación de trabajo establecida contribuyó positivamente al entendimiento de su mandato y de la rigurosidad de los objetivos y metodologías aplicadas.

Esta evaluación es atípica, ya que es la segunda que se realiza sobre el programa del Banco en el Ecuador. La existencia de una evaluación realizada en 1997 permite determinar en que medida el Banco ha implementado las recomendaciones formuladas hace más de seis años. Dicha *Evaluación de Programa de País: Ecuador (EVO, RE-223, Diciembre 1997)* ya indicaba una falta de efectividad del proceso de programación de País: “*En general, no se usaba el Programa de País (CP) como instrumento básico de planificación y estrategia, para preparar y poner en práctica un plan de acción basado en metas acordadas por el BID y el Ecuador. Se recurría a él, primordialmente, como referencia general a fin de justificar y modificar el contenido de algunos proyectos que el País ya había calificado como prioritarios. En general, no se hacía uso del CP y el PMR como base para definir estrategias alternativas, para analizar la situación presente de los logros cuantificables y, sobre la base de esta apreciación, definir un plan de acción de corto, mediano y largo plazos. Los documentos de CP tenían un bajo contenido de evaluabilidad porque no planteaban metas cuantificables ni establecían plazos para lograr esas metas...La falta de objetivos claros y cuantificables y la ausencia de variables concretas de seguimiento y evaluación, debilitaron la eficiencia y la eficacia de las operaciones en el Ecuador*”. El sentido general de las recomendaciones de la evaluación anterior era mejorar la concentración estratégica y sectorial del Programa de País, mejorar la identificación de oportunidades, aumentar la sostenibilidad y fortalecer la capacidad institucional en el largo plazo.

La presente evaluación construye sobre la anterior, examinando (i) las prioridades de desarrollo del País, (ii) los objetivos programáticos del Banco y (iii) la forma en la que las operaciones los encararon. El contenido se organiza en cinco capítulos.

En el **Capítulo I** se analiza la evolución de los principales **desafíos de desarrollo** del País para establecer la relevancia de la agenda estratégica definida en la programación. En el caso del Ecuador, los tres desafíos enfrentados en la década pasada continúan siendo relevantes para el futuro: (i) “*¿Cómo Disminuir la Dependencia de la Economía de los Resultados de la Producción Primaria?*”, (ii) “*¿Cómo Mejorar la Gobernabilidad?*” y (iii) “*¿Cómo Reducir la Exclusión Social?*”. En consecuencia, la evaluación está estructurada alrededor de estos grandes temas, para facilitar la utilización de los resultados como insumo para la preparación de acciones futuras por parte de la Administración del Banco y las Autoridades del País.

En el **Capítulo II** se evalúa el proceso de programación de operaciones, partiendo de su grado de articulación con los desafíos de desarrollo presentados en el Capítulo I, para luego analizar la forma en la que estos influyeron en el **desarrollo del programa** en forma global, en los desembolsos, en las tendencias de los flujos financieros con el País y en los riesgos que afectaron la ejecución.

En el **Capítulo III** se evalúa la forma en la que el programa se tradujo en la **ejecución de operaciones**. El capítulo se basa en los resultados agregados de la evaluación individual y detallada del 100% de las operaciones de préstamo aprobadas por el Banco para el Ecuador entre 1990 y 2002. De dichos análisis, documentados en un formato estandarizado denominado Ficha de Proyecto,² se derivan conclusiones sobre la *relevancia, efectividad, eficiencia, sostenibilidad, adicionalidad, innovación y evaluación* de las operaciones.

En el **Capítulo IV** se evalúa el **alcance de los objetivos de desarrollo** propuestos por el Banco en el País de acuerdo a lo establecido en las estrategias de País y en los documentos de préstamo.³

En el **Capítulo V** se identifican las **conclusiones** relativas tanto a los procesos de programación y ejecución de operaciones, como a los desafíos en cada una de las áreas temáticas. Finalmente, las conclusiones desembocan en **recomendaciones** tendientes a optimizar el valor agregado por el Banco al Ecuador.

I. LOS DESAFÍOS DE DESARROLLO DEL ECUADOR

A. Ecuador antes de 1990

- 1.1 **La estructura productiva ecuatoriana se fue moldeando al amparo de ingresos provenientes de productos primarios, alentando un modelo de sustitución de importaciones e intervención estatal.** El tradicional predominio de un producto primario de exportación (el cacao entre 1900 y 1925, el banano entre 1948 y 1970 y el petróleo a partir de 1972) expuso a la economía a ciclos exógenos de auges y crisis. Durante los 70's, los ingresos extraordinarios de divisas por la bonanza petrolera y el fácil acceso a recursos financieros externos impulsaron un acelerado crecimiento que promedió el 9.1% anual y ubicó al Ecuador entre los países de ingreso medio. El Estado ejecutaba planes nacionales de inversión, intervenía activamente en numerosos mercados de productos e insumos (combustibles, semillas, fertilizantes y electricidad, entre otros), otorgaba protecciones arancelarias y derechos especiales de importación, fijaba precios y subsidios directos e indirectos, incluyendo tasas de interés reales negativas.
- 1.2 **Durante la década de los 80's se inició el quiebre de este modelo económico.** La caída de los precios petroleros, el terremoto de 1987, los desastres naturales⁴ y las crisis de deuda externa evidenciaron las debilidades productivas e institucionales del País.⁵ Para 1990, el ingreso real per cápita había caído un 8.6% respecto a 1981, la inflación promedió el 37.4% y el País comenzó a enfrentar serias dificultades para atender su deuda externa. El Gobierno de Ecuador (GOE) celebró tres acuerdos “stand-by” con el FMI que le llevaron a iniciar programas de ajuste estructural hacia fines de la década. Pero las reformas propuestas en los acuerdos con el FMI de Agosto de 1986, Enero de 1988 y Septiembre de 1989 quedaron mayormente sin implementar.
- 1.3 **No obstante el marco institucional ecuatoriano procuró perpetuar el modelo económico.** La institucionalidad ecuatoriana estaba “diseñada” para un País con un alto ingreso externo por exportaciones, en el que el Estado mantenía un elevado nivel de gastos e intervención, y una presión tributaria muy baja. La crisis restringió los procesos de redistribución de rentas, reduciendo la inversión pública y privada, descapitalizando al sector petrolero, eventualmente arrasando con el sistema financiero y dificultando la competitividad de todas las actividades productivas. No obstante, las organizaciones políticas y grupos sociales compitieron por legitimarse acentuando la puja distributiva sobre una masa decreciente de recursos. Por ejemplo, las dos principales regiones del País (Costa y Sierra) solidificaron un sistema de partidos basados en “bastiones electorales”, limitando el desarrollo de líneas ideológicas de carácter nacional.
- 1.4 **El desarrollo social quedó supeditado a la volatilidad del desempeño económico.** Durante los 70's, la bonanza petrolera permitió la rápida expansión del gasto social.⁶ Se lograron metas cuantitativas importantes, tales como la extensión de la esperanza de vida (de 52 años en 1974 a 64 años en 1990). Pero a partir de 1981, el gasto social comenzó a disminuir como consecuencia del deterioro fiscal. Para 1990, la pobreza seguía afectando a la población rural, pero la masiva migración hacia las ciudades había generado una nueva pobreza urbana.⁷ Por otra parte, la población indígena aún no tenía una

representación política adecuada. Recién en 1990, se produjo la primera protesta indígena organizada, un avance significativo respecto a la situación de negación de derechos civiles que experimentaron en décadas pasadas, y recién en 1989, las mujeres ganaron, por vía del nuevo Código Civil derechos básicos como la posibilidad de detentar la titularidad de bienes inmuebles.

B. Los Desafíos de Desarrollo en el Período 1990 a 2002

1.5 **A inicios de los años 90, seguían percibiéndose los efectos de una economía dependiente de la producción primaria y el País había dejado de cumplir sus obligaciones externas.** El PIB per-cápita apenas superaba los \$1,000, la inflación anual se había estabilizado alrededor del 50% y la tasa de inversión de sólo un 16% se financiaba en una tercera parte con ahorro externo. Las exportaciones estaban concentradas en unos pocos productos primarios: un 46.5% eran de petróleo (12.3% del PIB), mientras que un 36.3% correspondía a cuatro productos básicos (banano, camarón, café y cacao). En 1990, el aumento del precio del petróleo por la guerra del Golfo Pérsico generó una mejora transitoria en las cuentas externas, por lo que el balance fiscal mostró un superávit de 0.4% del PIB, casi tres puntos por encima del promedio de los años anteriores. Sin embargo, aún con esta relativa mejora, la deuda externa representaba el 119% del PIB y equivalía a casi 5 años de ingresos del gobierno y los pagos de intereses consumían 22.5% del gasto público.

1.6 **Durante el período entre 1990 y 2002, se identifican claramente dos etapas: la etapa de reformas y la etapa de crisis.**

La primera etapa, entre 1990 y 1995, estuvo marcada por un accidentado, y en algunas circunstancias acelerado, proceso de reforma y ajuste estructural. Éste se inició bajo la presidencia de Rodrigo Borja con los auspicios del Fondo Monetario Internacional y continuó durante casi toda la presidencia de Sixto Durán Ballén, quien le imprimió velocidad y convicción, promoviendo la aprobación de varias leyes de reforma, pero chocando con el fracaso de plebiscitos dirigidos a profundizar su implementación.

La segunda etapa, entre 1996 y 2002, estuvo marcada por crisis políticas y económicas, que llevaron a discontinuar la reforma como proceso. El conflicto con Perú en 1995, derivó en un descarrilamiento de la disciplina fiscal⁸ y el retroceso de una serie de reformas, bajo el argumento de resguardar la seguridad nacional. La posterior elección de Abdalá Bucaram, su destitución al año siguiente, la presidencia interina de Fabián Alarcón y la nueva constitución política de 1998 que pretendió dar mayor estabilidad al poder ejecutivo, marcaron el comienzo de la crisis política. Con la elección de Jamil Mahuad en 1998 se retomó brevemente el proceso de reforma. Pero a pesar de lograr firmar la paz con Perú, lo que puso fin a 80 años de conflicto, Jamil Mahuad debió renunciar anticipadamente ante la presión cívico-militar y la dimensión de la crisis de 1999-2000. La etapa culminó con la presidencia de Gustavo Noboa, quien formalizó la dolarización y buscó normalizar las relaciones con los acreedores internacionales, logrando la refinanciación de la deuda externa en 2001 e impulsar la construcción del Oleoducto de Crudos Pesados (OCP); dando paso en 2003 a la elección de Lucio Gutiérrez como presidente constitucional.

- 1.7 **Durante todo el período 1990 a 2002, el Ecuador enfrentó, pero no pudo resolver, los mismos desafíos de desarrollo: (i) “¿Cómo disminuir la dependencia de la economía de los resultados de la producción primaria?”, (ii) “¿Cómo mejorar la gobernabilidad?” y (iii) “¿Cómo reducir la exclusión social?** Comparando 1990 con 2002, el PIB per-cápita prácticamente no ha mejorado y la pobreza extrema no ha disminuido. Asimismo, la inestabilidad económica se tradujo en una grave crisis financiera, un equilibrio fiscal vulnerable y una emigración importante. A partir de la dolarización en el año 2000 y de la Ley de Responsabilidad Fiscal del 2002, se establecieron nuevas reglas monetarias, cambiarias y fiscales, que han modificado los instrumentos para enfrentar los desafíos económicos, pero no los resuelven por sí solos.

1. Dependencia de la Economía de los Resultados de la Producción Primaria

- 1.8 **El sector real de la economía no logró transformarse.** El crecimiento del PIB real⁹ per-cápita ha sido magro, promediando una tasa anual del 0.1% entre 1990 y 2002, mientras que la productividad total de factores disminuyó en los años 90 a una tasa anual del 0.8%.¹⁰ Por otra parte, la formación bruta de capital fijo mostró una tendencia declinante que se acentuó en 1999, el año de la crisis, descendiendo al 18.1% del PIB. La inversión se recuperó a partir de la dolarización, ayudada transitoriamente por la construcción del OCP,¹¹ alcanzando el 24.8% del PIB en el 2002, tasa similar al promedio entre 1993 y 1998. La inversión extranjera no ha sido cuantiosa como en otros países de la región debido a la ausencia de procesos privatizadores de importancia, alcanzando un pico del 6.3% del PIB en el 2001. Por otra parte, la carencia de inversión repercutió en la competitividad de los servicios públicos y la dotación de infraestructura en general.
- 1.9 **La economía continúa siendo dependiente de la producción primaria, no logrando reducir la vulnerabilidad externa del País.**¹² La participación de cada actividad económica se mantuvo prácticamente invariable durante el período.¹³ La dependencia respecto a las exportaciones se intensificó, compensando en parte la reducción del gasto del gobierno, mientras la inversión privada permaneció invariable.¹⁴ No obstante, las exportaciones crecieron sólo moderadamente y continuaron siendo dominadas por los sectores tradicionales, principalmente el petrolero¹⁵. La volatilidad en los términos de intercambio de Ecuador fue cinco veces mayor que el promedio regional, aumentando aun más a partir de la dolarización.¹⁶ Asimismo, los ingresos fiscales y las exportaciones fueron altamente dependientes de los precios del petróleo. Se estima que por cada dólar de reducción en el precio del petróleo, las exportaciones cayeron 0.6% del PIB y los ingresos fiscales 0.4% del PIB.¹⁷ Más recientemente, las remesas sin contrapartida enviadas por los ecuatorianos emigrados al exterior han superado los \$1,400 millones en el 2001 y 2002 (6.7% y 5.8% del PIB, respectivamente), convirtiéndose así en la segunda fuente de divisas después del petróleo.
- 1.10 **Ecuador implementó numerosas reformas estructurales formales, principalmente en las áreas comercial, financiera y tributaria, experimentando en contraste pocos avances en lo relativo a privatizaciones y reforma laboral.** Aunque a nivel agregado, los índices de reforma del Ecuador son algo menores que el promedio de la región,¹⁸ el País implementó reformas formales importantes: en 1990 (reforma tributaria y apertura comercial), en 1992 (reducción arancelaria) y en 1994-95 (liberalización financiera). Por

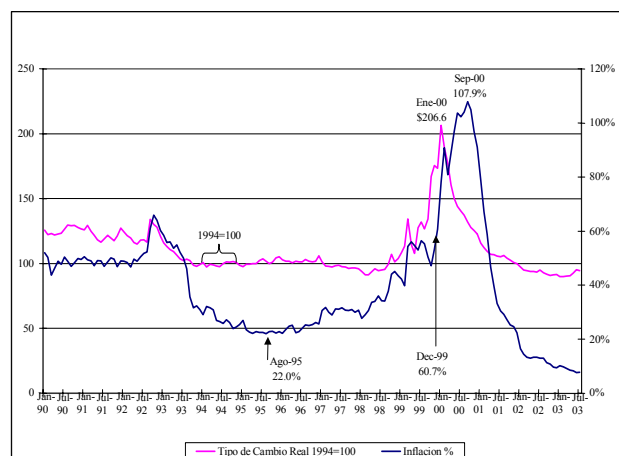
otra parte, no se verificaron cambios sustanciales en materia de privatizaciones o de reforma laboral. No obstante, a partir del año 2000, se reinicia la implementación de reformas que se habían discontinuado en 1995, tales como las de la seguridad social y responsabilidad fiscal, proceso que continua hasta el presente.

1.11 Los principales insumos no-transables, tales como la mano de obra y los servicios públicos, presentaron inflexibilidades y valores relativos desfavorables al crecimiento de las exportaciones con valor agregado. El desempleo urbano se duplicó entre 1991 y 1999, cuando superó el 15% de la PEA, para disminuir después como resultado de la recuperación económica y la emigración. Asimismo, la rigidez del mercado laboral continúa: los costos de despido son los segundos mayores de la región, sólo inferiores a los de Bolivia (BID-1999). Un buen número de mercados internos de bienes y servicios son poco competitivos. La ejecución efectiva de compromisos contractuales presenta debilidades que deterioran la seguridad de las transacciones¹⁹. Asimismo, las tarifas de servicios públicos para consumidores industriales, como por ejemplo las de electricidad, son mayores que en Países vecinos. Al mismo tiempo los consumidores individuales reciben tarifas subsidiadas, que conducen a “déficits” crónicos que dificultan la optimización de los sistemas de provisión de servicios.

1.12 El crédito bancario al sector privado se tornó escaso y costoso, dificultando la competitividad de las empresas. La apertura financiera a mediados de la década pasada originó un crecimiento del sector, pero careció de un esquema eficaz de supervisión y regulación capaz de impedir crisis sistémicas, una característica común a muchos de los procesos de apertura financiera en países en desarrollo. La apertura estuvo acompañada, entre otras cosas, de un mayor número de instituciones con requerimientos de capital exigüos, créditos a entidades vinculadas, carencia de estudios técnicos y garantías suficientes, participación en otros negocios especulativos distintos de los de intermediación financiera y una presencia activa de banca *off-shore*. En 1999, los “shocks” externos precipitaron las falencias de supervisión y las pujas distributivas en un marco de débil gobernabilidad,²⁰ llevando al sistema a una crisis. En 2002, el “stock” de crédito al sector privado aún no se había recuperado, generándose una cartera de préstamos equivalente a tan sólo 20% del PIB. Además, los “*spreads*” entre tasas activas y pasivas superan el 10%, eliminando incentivos para el acceso al crédito de las empresas medianas y pequeñas.

1.13 El índice de tipo de cambio real (ITCR) desalentó la exportación durante la mayor parte del período. La inflación anual nunca bajó del 22% durante los 90's dando como resultado devaluaciones graduales preanunciadas y el control de precios de bienes y servicios básicos. La inflación se aceleró a partir de 1996, llegando al 60.7% en 1999 y 91% en el 2000, en medio de una profunda recesión. A partir de entonces, se observa una caída

Gráfico 1.1: Inflación y Tipo de Cambio Real



en la tasa inflacionaria que alcanza el 9% en el 2002. Por su parte, el ITCR se apreció durante la primera mitad de la década pasada cuando la tasa nominal era manejada para controlar la inflación y se depreció marcadamente a raíz de la crisis. En el 2000 el ITCR era casi un 50% superior al de 1994, año utilizado como referencia por las autoridades. Sin embargo, la fuerte inflación del 2000-2001, en una economía dolarizada, generó que el ITCR se apreciara fuertemente, situándose en el 2002 incluso ligeramente por debajo del valor de 1994. Esta apreciación relativa de los bienes no-transables genera incentivos contrarios a la mejora de la productividad de la economía.

Cuadro 1.1: La Crisis del Sector Financiero – Sus Efectos Continúan Hasta Hoy

La fragilidad del sistema comenzó a observarse en 1995 con la intervención del Banco Continental. A partir de 1997-98 se agudizó la presión del sector público para financiar su déficit generando un claro efecto de desplazo (crowding-out).²¹ En 1998, varios analistas señalaban que el 40% del sistema, incluyendo los dos mayores bancos, serían insolventes. Casi 70% del sistema estaba dolarizado, mientras gran parte de los deudores recibían sus ingresos en sucres, acrecentando el riesgo ante una devaluación.

En la segunda mitad de 1998, la crisis internacional reduce las líneas de crédito externas en un 40%, de modo tal que para octubre el 60% del sistema se torna ilíquido. Para agosto ya se había cerrado un banco mediano. Todo ello propició un nerviosismo generalizado ante lo cual el gobierno respondió creando la Agencia de Garantías de Depósitos (AGD) cubriendo el 100% de los depósitos, incluso aquellos correspondientes a las oficinas off-shore de las entidades locales. Ello no tuvo el efecto tranquilizador esperado e inmediatamente uno de los mayores bancos, Filanbanco, se declaró insolvente. Por su parte, el Banco Central (BCE) inyectaba liquidez al sistema, pero ésta se utilizaba para comprar dólares y pagar los créditos externos. El BCE trataba de defender la banda cambiaria, originando una cuantiosa pérdida de reservas hasta que se decide dejar flotando libremente el tipo de cambio, iniciándose una gran escalada devaluatoria que no pudo contenerse, ni siquiera cuando el BCE aumentó significativamente la tasa de interés (170% anual a fines de 1998).

La desconfianza continuó en 1999 cuando se congelaron los depósitos bancarios (en marzo), se impusieron gravámenes a la circulación de capitales, lo que aceleró su fuga y se declaró el no pago de la deuda externa (julio). Se acentuó un círculo vicioso en el que la asistencia de liquidez del BCE a los bancos se traducían en una mayor devaluación por la desconfianza en el sucre, lo cual a su vez generaba más problemas para los agentes endeudados en dólares y por ende para los bancos, quienes entonces requerían aún más liquidez. Hacia finales de 1999, el gobierno cerró 18 bancos e instituciones financieras que abarcaban cerca de la mitad de los depósitos del sistema. La dolarización en enero del 2000 surge como respuesta a esta crisis, sin que estuvieran dadas las condiciones ideales para su adopción. La dolarización logra restablecer cierta confianza y aunque aún no se resuelven los problemas estructurales del sector financiero, se produce un regreso parcial de los depósitos.

2. Mejora de la Gobernabilidad

- 1.14 **Los indicadores de gobernabilidad y control de la corrupción mostraron un persistente deterioro entre 1990 y 2002.**²² El problema de gobernabilidad del Ecuador es complejo. La incapacidad de los actores políticos de lograr consensos y alianzas permanentes sobre temas relevantes para el desarrollo del País²³ ha generado un rumbo errático, lo que a su vez ha desembocado en una escasez de capital institucional en el sector público ecuatoriano. Asimismo, los ecuatorianos parecen tener una generalizada falta de confianza en su sistema político²⁴. Ecuador se encuentra en el cuartil más bajo de la calificación mundial de *respeto por la ley*. Altos niveles de corrupción actúan como un impuesto regresivo, sobre los hogares pobres y las microempresas.²⁵ En su momento, la agudización del flagelo de la corrupción dio pie a la decisión presidencial de crear una Comisión de Control Cívico de la Corrupción (CCCC), compuesta por representantes de la sociedad. Al año siguiente de su creación, la CCCC fue reafirmada por la Asamblea Nacional Constitucional, como persona jurídica de derecho público, con autonomía e

independencia económica, política y administrativa para actuar en representación de la ciudadanía, procurando investigar y prevenir la corrupción. No obstante, los mecanismos investigativos y procesales aplicados presentan oportunidades de mejora de efectividad.

- 1.15 **Por otra parte, las crisis de endeudamiento limitaron la discrecionalidad presupuestaria de los gobiernos, acentuando aún más las pujas redistributivas y la inestabilidad política.** El incumplimiento del pago de intereses de la deuda externa fue constante durante la década de los 90's. Hacia 1992, aproximadamente la tercera parte del saldo de la deuda se atribuía a las moras y la mitad de este saldo a intereses. Ecuador sólo pagaba el 30% del interés pendiente sobre los \$6,700 millones adeudados a la banca comercial, hasta que en julio de 1992 se suspendieron esos pagos. En 1993 los atrasos incluyeron al Club de París y se suspendieron las operaciones de canje de deuda por inversión. Entre 1994 y 1995 Ecuador se acogió al Plan Brady y logró disminuir su deuda comercial en cerca de \$2,468 millones (42%), por lo que la relación de deuda sobre PIB pasó del 80.6% en 1994 al 67.5% en 1995. Los crecientes déficit fiscales a partir de 1995 siguieron presionando sobre la financiación, y después de 1997 se recurre al crédito interno debido al cierre del crédito externo, por lo que la deuda interna pasa de un 5.6% del PIB en 1997 a un 18.7% del PIB en 1999. La crisis económica y fiscal ocasionó que el País incumpliera con el pago de los Bonos Brady en septiembre de 1999. Después de varias negociaciones, en el 2000 se sustituyeron los Bonos Brady y los Eurobonos de 1997 por Bonos Globales, lo cual generó un ahorro de \$2,506 millones (38.8%), con lo que la relación deuda pública sobre PIB cayó al 58% en el 2002.²⁶

Gráfico 1.2: Deuda Pública Sobre PIB

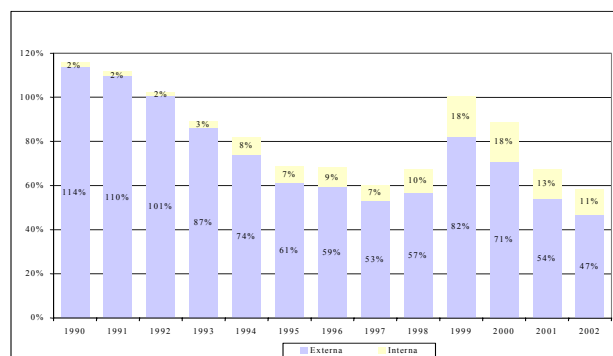
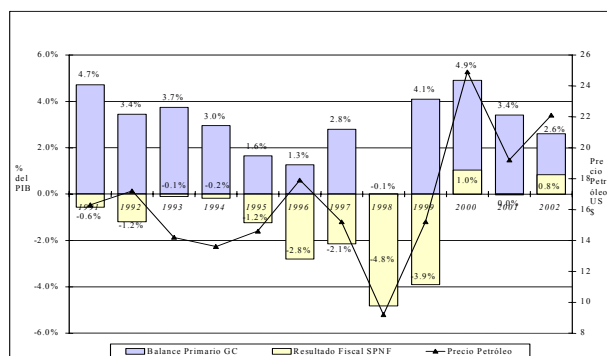


Gráfico 1.3: Cuentas Fiscales



- 1.16 **Los gobiernos fueron generalmente ineficaces en la reducción sistemática del gasto.** Entre 1991 y 1998 los gastos corrientes crecieron en promedio un 1.4% anual, mientras los ingresos totales decrecieron en promedio 3% anual, aumentando el déficit estructural. Según el Banco Mundial, en base a un análisis del período 1990 a 2002: “el gasto público estaba altamente fragmentado, falta de coordinación, sujeto a controles débiles y carente de transparencia”. Los resultados fiscales entre 1990 y el 2002 han sido el producto de: (i) una gran dependencia del petróleo;²⁷ (ii) una mejora en la recaudación tributaria a partir de 2000; (iii) el limitado rol fiscal de los fondos de estabilización petrolera, tanto el de 1992, cuyas reglas de aplicación fueron laxas, como el reciente FEIREP, que recién comienza a acumular recursos, (iv) niveles elevados de deuda que comprometen casi 35% de los ingresos públicos en concepto de amortización e intereses; (v) preasignaciones que generan prociclicidad, ya que de cada dólar recaudado alrededor del

30% está preasignado;²⁸; (vi) una importancia relativamente alta de las empresas públicas en las cuentas fiscales. Por lo tanto, debido a las preasignaciones, transferencias por leyes de descentralización, compensaciones, salarios y servicio de deuda, en 2002 sólo alrededor del 10% de los ingresos totales fueron de libre disponibilidad del gobierno central; ingresos que, a su vez, tuvieron alta volatilidad.

- 1.17 **La modernización del Estado ha arrojado resultados limitados durante el período.** El proceso de transformación del Estado se inició con la creación del Consejo Nacional de Modernización (CONAM) en el gobierno de Sixto Durán Ballén. Sin embargo, herramientas como la privatización nunca alcanzaron la dinámica ni la profundidad que se observa en otros Países de la región,²⁹ lo que puede explicarse por varios factores: (i) la noción de que existen actividades “estratégicas” que no deben cederse a la empresa privada, en especial las actividades petroleras, (ii) el creciente descrédito público de la privatización como proceso y (iii) la gradual fragmentación de la representación política, que dificulta la toma de decisiones.
- 1.18 **La reforma tributaria ha mostrado cambios positivos a partir de 2000.** La sustancial mejoría en el aporte de los ingresos tributarios no petroleros,³⁰ se dio a partir de 2000, básicamente por tres razones: (i) la dolarización permitió conservar el valor real de las recaudaciones, que dejaron de erosionarse por la inflación; (ii) tras un lapso de consolidación, el Servicio de Rentas Internas (SRI) aumentó significativamente su efectividad; y (iii) las reformas tributarias, una por año desde 1998, elevaron la carga tributaria. El IVA ha sido el impuesto estrella, pues más que se duplicó, al pasar de 3% del PIB a inicios de los 90 hasta bordear el 7% del PIB a partir de 2001. Asimismo, los ingresos fiscales por contribuciones a la seguridad social se recuperaron a partir de 2001 a niveles de la primera mitad de la década de los 90.
- 1.19 **Durante los 90’s, la descentralización ganó protagonismo, culminando en el reconocimiento constitucional de asignaciones fiscales obligatorias en 1998, pero manteniendo la amenaza de agudizar la fragmentación regional y el gasto fiscal agregado.** El esquema de descentralización fiscal ha sido problemático: la transferencia de recursos a los gobiernos seccionales se implantó a través de un marco legal específico en 1997, acelerándose a partir de 2001, pero no ha tenido su contraparte en la transferencia de competencias a pesar del mandato constitucional de equivalencia recíproca. El País aún no ha consensuado un modelo efectivo de descentralización, lo cual se traduce en: (i) la falta de definición en la distribución de materias imponibles; (ii) la escasa viabilidad del mecanismo de transferencia de competencias que se pretende adoptar; y (iii) dificultades para transferir las nóminas de servicios sociales cruciales, como la educación y salud. Destacándose en contraste, las recientes iniciativas para aumentar la calidad y racionalizar el gasto público.

3. Reducción de la Exclusión Social

- 1.20 **En ese contexto de volatilidad económica y baja gobernabilidad, el Ecuador no ha podido avanzar sostenidamente en la eliminación de la exclusión social.**³¹ A pesar de décadas de mejoras impulsadas por un sostenido gasto social, actualmente un tercio de los habitantes urbanos, un 60% de los habitantes rurales y un 90% de los habitantes de

comunidades indígenas tienen un ingreso inferior a \$2 por día. Durante la crisis de 1999, el número de personas en condiciones de pobreza global y pobreza extrema³² aumentó a 6.9 y 2.5 millones respectivamente, es decir que cerca de 3 millones de personas cayeron en situación de pobreza, un tercio de los cuales pasaron a engrosar el grupo de personas que ni siquiera procuran el consumo mínimo alimentario. Elementos que resaltan la fragilidad de gran parte de la población ante las crisis económicas. La estabilidad reciente ha traído mejoras importantes en los índices de pobreza global (del 43% al 35% entre 1999 y 2003), pero la pobreza extrema continua siendo elevada (alrededor del 17%).

- 1.21 **A pesar de que los niveles de ingreso per-cápita en 2002 son similares a los de 1990, el aumento de la desigualdad agudiza la pobreza.**³³ El 20% más pobre de la población sólo recibe 1.7% de los ingresos totales. El índice Gini de desigualdad ha pasado de 0.43 en 1995 a 0.57 en 2001. Por ejemplo, entre 1995 y 2001 la proporción de hogares en situación de pobreza en áreas urbanas aumentó casi seis puntos porcentuales. Si la distribución del ingreso de los hogares hubiera permanecido sin modificación, la incidencia de pobreza en áreas urbanas hubiese aumentado de 29% a 31% por el efecto de variación del ingreso. Sin embargo, el aumento en la desigualdad ocasionó que la pobreza aumentara al 34%.
- 1.22 **La búsqueda de mejores condiciones de vida dinamizó la movilidad de la población tanto dentro del País como hacia el exterior.** A causa de la migración interna, la proporción de población rural disminuyó del 45% en 1990 a 39% en 2002, equivalente a 4.4 millones y 4.7 millones de personas respectivamente. En contraste la población urbana aumentó de 5.3 millones a 7.4 millones de personas, equivalente a un crecimiento del 39% en el mismo período. Asimismo, la migración de la población hacia el exterior explica en gran parte la caída en la tasa de crecimiento poblacional durante la década (de 2.2% interanual a 2%). Aunque no existen cifras exactas,³⁴ el balance migratorio durante el período 1992-2001 muestra una salida neta de 628 mil personas, es decir 5.2% de la población total.
- 1.23 **La cobertura de servicios básicos aumentó sólo 7% entre 1990 y 2002, un lento crecimiento que fue aún menor en el medio rural y las periferias de las ciudades, donde se concentra la mayoría de la población en situación de pobreza.** El déficit de servicios básicos en las áreas rurales disminuyó menos del 5% durante los últimos 11 años. Entre los cuatro servicios básicos principales, agua, electricidad, alcantarillado y recolección de basura, el único que mostró una mejora significativa en el área rural fue la electricidad, cuya cobertura aumentó alrededor de 24 puntos porcentuales. El resto de los servicios sólo alcanzaron coberturas del orden del 20% en las áreas rurales, lo que explica que sólo uno de cada diez hogares rurales posea simultáneamente servicio de agua, alcantarillado y electricidad.
- 1.24 **El 30% de la población ecuatoriana no tiene acceso a servicios básicos de salud y más de dos tercios no cuentan con seguro de salud.** Como resultado, las tasas de mortalidad infantil y materna aun son altas. La tasa de mortalidad infantil estimada por la OPS tuvo una mejora, pasando de 52.7 a 43.1 por mil entre 1990 y 2002; al igual que la tasa de mortalidad materna que pasó del 117.2 a 80 por cada 100,000 entre 1990 y 2000³⁵. Sin embargo, el gasto público en salud continúa siendo ineficiente e insuficiente.

Por otra parte el gasto privado esta distribuido desigualmente, lo que agrava aún más el problema de los sectores de bajos recursos. El gasto en salud en Ecuador disminuyó del 4.3% en 1990 a 3.6% del PIB en 1998, muy por debajo de los niveles de otros Países vecinos (9.4% en Colombia y 6.2% en Perú).

- 1.25 **La educación ha mejorado, especialmente la primaria, pero sigue afectada por inflexibilidades que deterioran su eficiencia y desempeño.** Ecuador ha logrado avances en las tasas netas de asistencia a la educación: 92.9% primaria y 52.3% secundaria. Asimismo, la proporción de gasto destinada a la educación pre-primaria y primaria creció del 34.4% en 1990 al 49.4% en los tres últimos años. No obstante, la disparidad en las oportunidades de estudio entre los ámbitos urbano y rural sigue siendo elevada.³⁶ Además, el gasto público en educación se redujo de 2.8% en 1990 a un promedio de 1.6% en los últimos tres años, resultando en un deterioro de la calidad de la educación y el mantenimiento de la infraestructura. Asimismo, el gasto esta desigualmente distribuido: el quintil más pobre de la población recibe el 12% mientras que el quintil con mayores ingresos recibe el 25%.
- 1.26 **Asimismo, algunos grupos vulnerables han ganado mayor participación.** La fuerza de trabajo femenina creció a una tasa de 4.8% interanual, casi dos veces y media la tasa de crecimiento de la población total. En consecuencia, la tasa neta de participación de las mujeres aumentó de 19% en 1990 a 22.8% para el año 2000. Por su parte, la consolidación del movimiento indígena se constituyó en una de las manifestaciones políticas más importantes de la década de los 90. A raíz de la creación de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) se logró posicionar al movimiento indígena como actor social, político y económico con fuertes intereses en áreas estratégicas, como las zonas petroleras. No obstante, los sectores indígenas continúan siendo los más afectados por la pobreza y la exclusión social.³⁷

C. Ecuador en el 2003

- 1.27 **Recién en marzo 2003 se logra un acuerdo con el FMI, bajo la nueva presidencia de Lucio Gutiérrez.** Aumentos de salarios públicos, la demora de la reforma tributaria, la falta de revisión del sistema de preasignaciones a los gobiernos seccionales y la falta de concesión de los servicios eléctricos y telefónicos generaron un cumplimiento parcial de la primera revisión de Junio 2003 y la demora en el desembolso del segundo tramo de \$43 millones.
- 1.28 **Además de los desafíos tradicionales, la reciente serie de reformas impulsada por el GOE en cooperación con el FMI introduce urgencias adicionales que impactan sobre el perfil de riesgo del País.** El futuro de la dolarización, la legislación sobre responsabilidad fiscal y la necesidad de acelerar la producción petrolera para maximizar la utilización de la capacidad de transporte son elementos recientes que ponen al País ante la necesidad de acelerar su transformación.
- 1.29 **La visión de otros agentes económicos, como por ejemplo las agencias calificadoras de riesgo internacionales,³⁸ refleja la complejidad de los desafíos que enfrenta el Ecuador, independientemente de la validez de las opiniones vertidas.** En cierta

medida, la visión de estas agencias respecto a los desafíos actuales del Ecuador influye sobre la percepción de los inversores internacionales, ejerciendo un potencial efecto sobre sus decisiones futuras. Está más allá del alcance de esta evaluación todo juicio de valor sobre la credibilidad de estas conclusiones, limitándose OVE a citarlas como opiniones externas. A continuación se introducen elementos adicionales para la discusión, surgidos de la opinión de las tres mayores calificadoras internacionales: Standard & Poors (SP), Moody's (M) y Fitch Ratings (F).

Tabla 1.1: Opiniones de Agencias Calificadoras – Elementos Adicionales

Opinión de Agencias Calificadoras	Agencia		
	SP	M	F
<i>Preocupación por la pobre historia de repagos del País, falta de capacidad institucional y frágil dinámica política</i>	✓	✓	✓
<i>Señalan dependencia de los organismos internacionales de crédito para continuar con el servicio de la deuda externa y fragilidad de la situación de liquidez del País³⁹</i>		✓	
<i>Preocupación por la reciente desaceleración de la economía, marcada por el fin del boom de consumo y construcción, al igual que signos de deterioro en la recaudación fiscal</i>	✓	✓	✓
<i>Perciben un deterioro del superávit primario del sector público no financiero</i>	✓	✓	✓
<i>Abrigan dudas sobre el desarrollo del sector petrolero en general y la factibilidad del FEIREP, el fondo de estabilización vinculado al OCP</i>	✓	✓	✓
<i>Anticipan que el “watering down” de las reformas propuestas por el FMI, tales como la reforma al servicio civil, tienen poca probabilidad de tener un impacto real, mas que permitir el desembolso de las facilidades de crédito internacional</i>	✓		
<i>No anticipan la sostenibilidad a largo plazo de la dolarización, ya que perciben que esta ha disminuido la competitividad de una economía, de por sí ya poco competitiva, mediante la apreciación del tipo de cambio y el rápido incremento de los costos laborales</i>		✓	
<i>Perciben ciertas indecisiones sobre políticas clave relacionadas con la profundización de la apertura comercial, la participación privada en infraestructura, la reforma del sector público, la apertura petrolera y la descentralización</i>			✓

- 1.30 **No obstante la actual administración ha generado importantes iniciativas tendientes a morigerar estos riesgos.** Entre ellos se cuenta: (i) la instrumentación de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, (ii) el pasaje de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación de la Remuneraciones del Sector Público y la Ley Orgánica de Aduanas, ambas dirigidas a mejorar las finanzas públicas, (iii) la generación de un Frente Social para combatir la pobreza en un marco de coordinación que incluye al Ministerio de Economía y Finanzas, (iv) la reactivación de herramientas de gestión como el Sistema Integrado de Gestión Financiera y los Sistemas de Gestión de Inversión Pública, orientados a transparentar el manejo de recursos públicos, (v) el avance de negociaciones de libre comercio y (vi) la búsqueda de alternativas para promover la participación privada en los servicios públicos, como la relativa a la concesión de pequeñas represas hidroeléctricas.

II. DESARROLLO DEL PROGRAMA DE PAÍS

- 2.1 Este capítulo se centra en las características del **programa de País** durante el período 1990-2002, evaluándolo en tres dimensiones:
1. **Previsión del Programa-** definida de acuerdo a la capacidad del proceso de programación con el País para anticipar los riesgos y las actividades realizadas, así como situarlas en el marco de una planificación de mediano y largo plazo;
 2. **Relevancia del Programa-** establecida en función del grado de correspondencia de los objetivos estratégicos del programa con las necesidades del País y las prioridades generales del Banco;
 3. **Calidad del Programa**⁴⁰- definida en función del grado de explotación de las ventajas comparativas del Banco, la intensidad del uso de diferentes instrumentos del Banco, el posicionamiento del Banco respecto a otros actores de la cooperación externa, así como la presencia de un marco evaluativo del programa con metas e indicadores que permitan medir el progreso y utilizar lecciones aprendidas.
- 2.2 **Entre 1990 y 2002, el Banco aprobó préstamos a Ecuador por \$1,856 millones repartidos en 41 programas a lo largo de los tres ciclos de programación (1990/1993, 1994/1996, y 2000/2002) y un período de transición (entre 1997 y 1999), durante el cual se alteró el proceso formal de programación debido a la sucesión de crisis políticas y económicas.** Antes de 1990, el Banco ya había otorgado préstamos por unos \$2,300 millones, apoyando inversiones en agricultura (42%), energía (16.5%), industria (12.5%) y transporte (10%).
- A. **Previsión del Programa**
- 2.3 **La estrategia del Banco fue tan amplia que todas las iniciativas parecían relevantes, sin que pudiera establecerse su importancia relativa.** Excepto por el sector petrolero, el eléctrico, el de telecomunicaciones y salud, cuya mención explícita se abandona a medida que avanza la década, todos los demás sectores calificaban técnicamente como elegibles.⁴¹ En el CP-1990 se mencionan todos los sectores en forma explícita. En el CP-2001, objetivos generales como la “recuperación de la capacidad de crecimiento” eran capaces de acomodar casi cualquier iniciativa.
- 2.4 **Independientemente de esta amplitud, las prioridades efectivas variaron en función de las necesidades de corto plazo.**⁴² En 1990, el Banco abandona la acción sectorial directa, en favor de la creación de un entorno macroeconómico que promueva la competitividad, incluyendo actividades en ciencia y tecnología, comercio exterior y participación privada en infraestructura. Asimismo, se privilegian acciones para el alivio de la pobreza, abandonando los tradicionales programas de inversión en educación y salud. En 1993, los procesos de modernización del Estado y reducción de la deuda pública ganan prioridad. En 2001, se intenta aumentar la focalización, generando tres áreas de trabajo y abandonando la mención explícita de sectores en los que el Banco no había actuado en los 90's.

Tabla 2.1: La Intención Estratégica del Banco entre 1990 y 2002

DESAFÍOS	ÁREAS DE TRABAJO	PRE-90s	CICLO 90-93	CICLO 94-96	CICLO 00-02
¿Cómo Disminuir la Dependencia de la Economía de los Resultados de la Producción Primaria?	Agricultura	✓	✓	✓	✓
	Ciencia y Tecnología		✓		
	Protección Derechos de Propiedad			✓	✓
	Energía	✓	✓	✓	
	Comercio Internacional		✓	✓	✓
	Financiamiento al Sector Privado	✓	✓	✓	✓
	Políticas de Apoyo a la Competitividad		✓		✓
	Industria	✓			
¿Cómo Mejorar la Gobernabilidad?⁴³	Modernización del Estado			✓	✓
	Planificación y Sistemas de Información	✓	✓	✓	✓
	Sostenibilidad de la Deuda Pública			✓	✓
	Sistema Tributario		✓	✓	✓
	Desarrollo en Áreas Ambientalmente Sensibles		✓	✓	✓
	Desarrollo Urbano	✓	✓		✓
	Políticas y Estrategias de Descentralización			✓	✓
	Participación Privada en Infraestructura		✓	✓	✓
	Carreteras	✓	✓	✓	✓
¿Cómo Reducir la Exclusión Social?	Educación	✓	✓	✓	✓
	Salud	✓	✓	✓	
	Agua y Saneamiento	✓	✓	✓	✓
	Apoyo al Sector Habitacional		✓		✓
	Alivio de la Pobreza		✓	✓	✓
	Apoyo a Grupos Sociales Vulnerables		✓		✓
	Atención de Emergencias				

Evolución Relativa de Prioridades a lo largo del tiempo

 = Gana Prioridad  = Pierde Prioridad

- 2.5 **Bajo el Ciclo Programación 90–93 se aprobaron 10 préstamos equivalentes a 27% de los recursos del período 1990–2002.** El CP-1990 solamente esbozaba líneas generales de acción en cada sector y enfatizaba la importancia de un objetivo de corte operativo: “reducir los altos saldos por desembolsar y los retrasos en la ejecución de los proyectos”. El CP-1990 no contenía un inventario de proyectos, aunque sí indicaba que un volumen de préstamos de \$1,500 millones sería apropiado para el período 1990–1993. En la práctica, el monto de \$1,500 millones no se materializó, debido a la ausencia de consenso para emprender acciones de apertura comercial y financiera. En cambio, el 86% de los recursos se destinaron a temas de competitividad y descentralización, aun cuando este último no aparecía como tema central en la programación. Asimismo, los otros objetivos estratégicos del CP-1990, tales como la racionalización del uso de infraestructura, la generación de divisas y el mejoramiento de la gestión del sector público no se ven plasmados en préstamos significativos. La llegada al poder de Sixto Duran-Ballén en 1992, renueva la voluntad reformista. Sin embargo, recién a fines de 1993, el programa de estabilización del nuevo gobierno comienza a rendir frutos y se logra la aprobación de varias leyes de reforma, lo que a su vez fue interpretado como un entorno apropiado para reiniciar reformas de fondo.

- 2.6 **El Ciclo Programación 94–96 buscó aprovechar lo que se percibían como condiciones apropiadas para implementar reformas de fondo.** En mayo de 1994 el Ecuador logró la firma de un acuerdo Stand-by con el FMI y un acuerdo con la banca comercial, seguido de un arreglo con el Club de París. El Programa de País de Julio de 1993 (CP-1993) se propuso objetivos generales de reforma, pero no incluía un inventario de proyectos. No obstante, la Misión de Programación de Junio de 1994 detalló un programa de 17 operaciones, incluyendo operaciones sectoriales de reforma y renovando el compromiso del Banco de apoyar al País con \$1,000 a \$1,500 millones durante los siguientes tres años. Fiel a su estrategia, el Banco procedió a la rápida aprobación de cuatro préstamos sectoriales y tres préstamos de inversión en 1994 (un monto equivalente a 31% de los recursos de todo el programa 1990–2002). Sin embargo, ya desde 1995, la ejecución de este programa encontró escollos importantes que debilitaron el proceso: (i) el fracaso de plebiscitos específicos sobre la reforma y (ii) el escalamiento del conflicto con Perú en 1995 que desembocó en una interrupción de facto. En la práctica, el ciclo 1994–1996 fue mucho más reducido que lo esperado, pero su gran impulso inicial generó la aprobación de 11 préstamos equivalentes a 37% de los recursos del período 1990–2002. Préstamos que luego se insertaron en un entorno adverso, para el que no contaban con planes de contingencia, generando por tanto problemas de ejecución, reprogramaciones y cancelaciones. Esta circunstancia condicionó en gran medida la actividad y voluntad estratégica del Banco en el País a partir de ese momento.
- 2.7 **Entre 97-99 no se realizaron estrategias formales, no obstante lo cual se aprobaron 8 préstamos equivalentes al 18% de los recursos del período 1990–2002.** Debido a la inestabilidad política, los ciclos de programación que debían acompañar a los gobiernos de Abdalá Bucaram y Jamil Mahuad no llegaron a concretarse en programas plurianuales con el país. De hecho, el tema social y la promoción de la participación privada en infraestructura se convirtieron en prioridades durante el período. El mecanismo del préstamo sectorial desapareció temporalmente ante la falta de un programa formal, pero se creó la figura del “préstamo de atención de emergencia”, que en la práctica brindó un tercio de los recursos del período en un formato de alta liquidez, ejecutado por entidades dependientes del Poder Ejecutivo. Los temas de gobernabilidad y modernización del Estado se redujeron al apoyo a la reforma del sistema tributario y el fomento de la participación privada en infraestructura, que no llegó a concretarse. Los temas de apoyo a la competitividad del sector privado desaparecieron como acciones directas, limitándose a efectos indirectos vía la posible privatización de servicios públicos.
- 2.8 **El proceso de programación formal se reinició en 2000, como parte de un esfuerzo conjunto con el FMI, Banco Mundial y CAF.** En 2000, se buscaba apoyar a Ecuador en su incipiente proceso de dolarización, aliviar la pobreza y reiniciar el proceso de modernización. El BID acordó participar con \$620 millones, dentro de un paquete de apoyo financiero de \$2,000 millones para el período 00–02. El CP-2001 recoge este objetivo de apoyo conjunto, conteniendo una serie de mejoras de proceso importantes: (i) incluye una matriz que liga la estrategia y los instrumentos del Banco con las acciones del GOE y de otras agencias, (ii) incorpora una matriz con distintos escenarios de préstamos, (iii) presenta un listado de préstamos, TC’s y estudios a realizar, (iv) intenta decantar lecciones aprendidas, (v) introduce la modalidad de consultas con la sociedad civil, aunque no la materializa plenamente y (vi) esboza un análisis de riesgos, aunque no

especifica claramente cómo atenuarlos. A pesar de estas mejoras, el programa no especificó indicadores ni metas de desarrollo cuantificables, por lo que no es evaluable, más que en forma cualitativa. En la práctica, se aprobaron 12 préstamos equivalentes al 18% de los recursos del período 1990–2002. El período 00–02 está marcado por un gran préstamo sectorial, indicativo del apoyo en el año 2000, así como por la aceleración de una activa política de cancelaciones (incluyendo \$30 millones del último tramo de este mismo préstamo sectorial).

- 2.9 **Para mitad de la década, el País tenía una de las carteras más dispersas y la segunda más extensa (por número de operaciones) de todo el Banco (luego de Brasil).**⁴⁴ Como lo señala el *Strategy Issues Paper del 2000*, “el Inventario de Proyectos ha crecido un poco caóticamente, según las prioridades políticas de cinco diferentes gobiernos”, resultando en “un inventario ad hoc de proyectos que responden a intereses variados, pero no a una estrategia por prioridades”.⁴⁵
- 2.10 **Durante casi todo el período, la programación fue poco eficaz para enmarcar las operaciones en un horizonte de planificación de largo plazo.** Los CP-1990 y CP-1993 no incluían un programa tentativo de operaciones para el período respectivo. En contraste, el CP-2001 menciona las operaciones ya aprobadas en 2000 y 2001, y anticipa dos de las tres operaciones aprobadas en 2002. Entendiendo que las crisis podrían haber afectado la capacidad del Banco para reflejar su intencionalidad en las Estrategias de País, OVE procuró recabar evidencia de alguna intencionalidad estratégica de menor plazo en los “pipelines” contenidos en los Documentos de Préstamo y Misiones de Programación, encontrando sin embargo que estos también reflejan la falta de previsión que afectó al programa durante gran parte del período bajo evaluación. El 43.9% de los préstamos aprobados nunca fueron anticipados.⁴⁶ Asimismo, 54.4% de los préstamos programados para ser realizados, no llegó a concretarse según el plan. Respecto a los préstamos aprobados y anticipados, un 60.5% de los préstamos se planificó con menos de un año de anticipación a su aprobación y 78.9% se anticiparon dos años o menos respecto a su aprobación.⁴⁷ Es decir que casi 2 de cada 3 proyectos no se anticiparon siquiera un año.
- 2.11 **La intencionalidad estratégica se fue desvirtuando ante las urgencias derivadas de las crisis, debilitando esfuerzos de largo plazo, principalmente en el sector real y el área de gobernabilidad.** La promoción de la competitividad del sector real de la economía ha sido un interés del Banco desde el inicio de la década. Sin embargo, el espacio para realizar actividades en esta área, se vio reducido en una suerte de “crowding out” destinándosele sólo 18% de los recursos totales del programa. Por otra parte, el desafío de gobernabilidad se agudizó a lo largo del período, pero los préstamos tradicionales no parecieron ser los instrumentos más adecuados para resolverlos.⁴⁸ Excluyendo el auxilio directo al equilibrio macroeconómico, que actuaron como una suerte de paliativo inmediato, el desafío central de gobernabilidad recibió menos del 2% de los fondos de préstamos durante el período. Por otra parte, a pesar del esfuerzo intencional en el área social: de la cartera vigente a fines del 2000, sólo el 27% del número y el 23% del monto de las operaciones calificaba como de *equidad social o focalizadas* en la pobreza.⁴⁹

Gráfico 2.1: Flujo Neto de Recursos a Ecuador (US\$ millones)

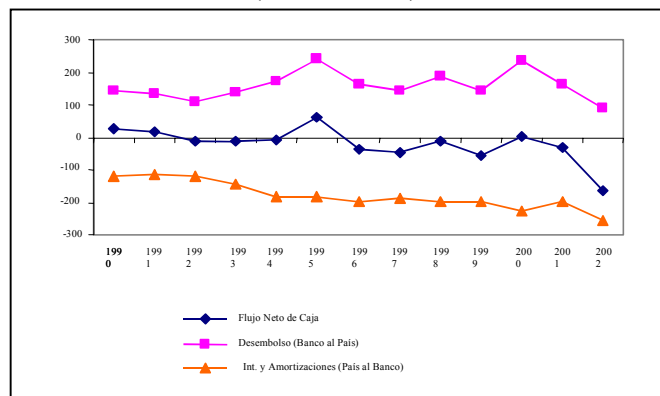
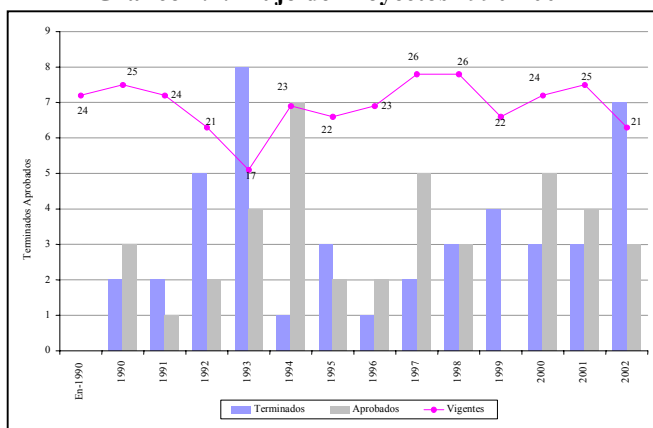


Gráfico 2.2: Flujo de Proyectos 1990-2002



- 2.12 **El flujo de préstamos coincidió cercanamente con los compromisos de repago del País hacia el Banco, excepto en 1994 cuando se buscó aprovechar una “ventana de oportunidad política”.** Los Flujos Netos del Banco al País fueron neutrales o negativos durante todo el período, excepto al comienzo del mismo (1990-91) y en 1995 cuando fueron ligeramente positivos. La evolución de desembolsos hacia el País versus los intereses, comisiones y amortizaciones que debía pagar el Ecuador sugieren una estrategia en la que se buscó asegurar la normalidad de los flujos de repago. Por otra parte, en 1994 el Banco destina casi un tercio de los recursos de todo el programa (cuadruplicando la tasa media de aprobaciones anuales) intentando capturar el momento político para efectuar reformas.
- 2.13 **La inusual concentración de aprobaciones en el año 1994 (casi un tercio de los fondos del programa 1990 a 2002) potenció las dificultades de implementación, llevando a cambios de objetivos de los préstamos en ejecución y a la cancelación o redireccionamiento de recursos equivalentes a casi 10% del programa, pero no hay evidencia de que dichas decisiones se basaran en un análisis estratégico.** La cartera de Ecuador en términos del número de préstamos vigentes ha fluctuado entre un mínimo de 17 operaciones vigentes en 1993 a un máximo de 26 operaciones en 1997 y 1998. En 1993 hubo un pico de ocho terminaciones, al igual que al final de 2002, con siete. En ambos casos, al año siguiente, se aprobaron importantes programas sectoriales. Esto sugeriría que las cancelaciones habrían liberado “capacidad prestable”,⁵⁰ pero no hay evidencia de que se evaluaran las alternativas para continuar la ejecución de los préstamos anteriores.
- 2.14 **Según se desprende del análisis detallado de los proyectos realizado por OVE, la efectividad del manejo de riesgos fue pobre, poniéndose 77% de los recursos del programa en situaciones de riesgo para las que había inadecuada mitigación.**⁵¹ Por ejemplo, las “*demoras en el aporte de recursos de contrapartida*”, la “*administración de los procesos de adquisiciones y contrataciones*”, la “*ineficiencia y duplicación dentro de las Unidades Ejecutoras*” y la “*falta de transparencia en la administración de operaciones por parte de algunas Unidades Ejecutoras*”, fueron riesgos inadecuadamente anticipados y mitigados. La “*falta de consenso político*”, la “*baja capacidad técnico-administrativa de las unidades ejecutoras*” y los “*cambios de*

autoridades de equipos ejecutores” afectaron a casi la mitad de proyectos. Por otra parte, contrario a lo anticipado, la incidencia de los riesgos de “*Oposición de Grupos de Interés*”, “*Coordinación Interinstitucional*” y los relacionados a la “*Reforma del Marco Legal*” fue menor a lo esperado. Las instituciones del gobierno lograron formalizar sus interacciones y convertirlas en marcos legales modificados en una forma razonablemente aceptable. Asimismo, se esperaba que algunos grupos afectados montaran una oposición fuerte, sin embargo, la efectividad en el manejo de estas situaciones ha sido alta, logrando desactivar esta oposición en casi 50% de los casos. Esto se logró en gran medida con acciones de participación y gestión comunitaria, mecanismos transparentes de selección de beneficiarios y énfasis en la difusión pública de los beneficios de los proyectos.⁵²

B. Relevancia del Programa

- 2.15 **La manifiesta preocupación del Banco por la gravedad del problema de la deuda del País se contrapuso con su voluntad declarada de actuar en numerosos sectores y perseguir ambiciosos objetivos de desarrollo.** El mismo Banco reconocía que “*El endeudamiento adicional del sector público debería ser sólo para programas y proyectos de muy alta rentabilidad social y/o económica. Si no fuera así, el nuevo endeudamiento contribuiría a agravar la situación de la deuda en el mediano plazo, en vez de aliviarla*”.⁵³ Asimismo, se evidencia una contradicción de objetivos “*... factor que impone la necesidad de seleccionar tanto la calidad como los montos de posibles nuevas inversiones es la situación de deuda del País que, por otra parte, debido a la crisis fiscal y a pesar de que podría plantearse la necesidad de restringir los endeudamientos, no parece dejar una alternativa diferente a la de comprometerse con nuevos endeudamientos*”.⁵⁴ Por otra parte, el Banco no fue el único que tuvo dificultades resolviendo este desafío. Una evaluación reciente del Banco Mundial concluye que “*The (World) Bank committed too much lending too quickly to Ecuador (in 1994)*”⁵⁵ y que aunque “*Ecuador was virtually insolvent during 1997-98, and not creditworthy for new borrowing...the (World) Bank accelerated lending, knowing that the IDB and the CAF were doing the same.... This rising tide of new lending may have sent a misleading signal to an underperforming borrower, and overwhelmed its weak implementation capacity*”.⁵⁶
- 2.16 **No hay evidencia de que el Banco haya realizado “Evaluaciones de la Capacidad de Endeudamiento” del País en la forma requerida por sus propias reglas internas.**⁵⁷ “*Anualmente o con mayor frecuencia si así se justifica, se efectuaría una evaluación de la capacidad de endeudamiento de los Países*”. No hay evidencia de que dichos análisis⁵⁸ se hayan realizado de forma tal que condujeran al Banco a adoptar una visión independiente que contemplara sus objetivos, en la medida que estos pudieran diferir de los de otros organismos multilaterales. Asimismo, excepto por algunos proyectos de infraestructura, no hay evidencia de que la aprobación de operaciones incluyera un análisis de costo – beneficio de las inversiones y como estas afectarían la capacidad de repago del País. En muchos casos, el Banco quedó enmarcado dentro de negociaciones lideradas por el FMI, por lo que el Banco no priorizó las conclusiones de su propio análisis económico al momento de aprobación de las operaciones.
- 2.17 **Ante la carencia de una evaluación sistemática, el Banco respondió con una posición doblemente conservadora respecto a los límites de endeudamiento vigentes para una**

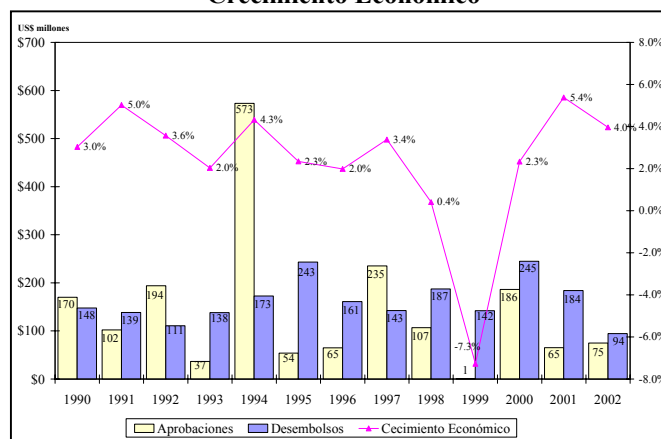
cartera de País. Los criterios de fijación de límites de cartera incluyen: (i) *servicio de la deuda con el Banco menor al 30% del servicio total de la deuda*, (ii) *servicio de la deuda multilateral menor al 50% del servicio de la deuda total* y (iii) *servicio de la deuda del Banco menor al 8% de las exportaciones*. En el caso de Ecuador, el servicio de la deuda del Banco versus el servicio total se mantuvo en un promedio del 11%, llegando a su mayor valor en 2002, con 18%. Lo mismo sucedió con la relación del servicio de la deuda del Banco con respecto a las exportaciones, que se mantuvo en un promedio del 4%, alcanzando su mayor valor en 2002, con 5%.

Cuadro 2.1: Flujos Netos Negativos del Banco Hacia el País Entre 2003 y 2006

Con la cartera actual, los repagos del País hacia el Banco entre 2003 y 2006 sumarían \$748.4 millones. El *pipeline* de préstamos anticipados del Banco entre 2003 y 2006 sería de unos \$600 millones. Teniendo en cuenta que el monto por desembolsar de la cartera vigente es de unos \$300 millones, un 75% de los recursos del nuevo programa deberían desembolsarse antes de 2006 para que los flujos de fondos para el País no resultaran negativos. Considerando la velocidad de ejecución de los últimos años, es poco factible que se desembolsen más del 50% de los nuevos préstamos, a menos que se altere el *mix* histórico en favor de una mayor proporción de préstamos sectoriales. Independientemente de su justificación, esta operatoria relegaría al proceso de programación a un rol accesorio, supeditándolo al patrón de repagos del País.

2.18 **El Banco tuvo limitado éxito en su objetivo de “promover la estabilidad macroeconómica”, pero respaldó al País en circunstancias de “cierre de mercado”.** Si se consideran las aprobaciones, en 2 de cada 3 años durante el período 1990 a 2002, el Banco siguió un patrón pro-cíclico, restringiendo el crédito en coincidencia con caídas del nivel de actividad económica o viceversa. Por ejemplo, se registra un bajo nivel de aprobaciones en 1993, 1995 a 1996 y 1998 a 1999, coincidentes con períodos de desaceleración de la economía. Al contrario, si se consideran los desembolsos, el Banco y el País fueron efectivos en proveer un apoyo contra-cíclico en períodos de crisis. Esta respuesta del Banco fue particularmente efectiva durante eventos de “cierre total de mercados” en los que el Ecuador no podía acceder al financiamiento externo privado. Por ejemplo, en 1995 (guerra con el Perú) y 2000 (posterior a la crisis financiera) el Banco desembolsó \$243 y \$245 millones, representando 36% y 53% de la inversión pública⁵⁹ respectivamente.

Gráfico 2.3: Aprobaciones, Desembolsos y Crecimiento Económico



2.19 **A su vez, el País tampoco pudo articular una visión de largo plazo sobre el papel del endeudamiento externo en su desarrollo, ni determinar en que medida el modo de resolución de crisis pasadas podría limitar las posibilidades de crecimiento futuro del País.** El préstamo promedio del programa del Banco en Ecuador fue preparado y ejecutado bajo tres o más administraciones presidenciales, implicando cambios de

prioridades y períodos de paralización anteriores y posteriores a los cambios de gobierno. La duración real promedio de un préstamo aprobado en este período fue de casi 6 años, a lo que debe sumarse el tiempo de preparación. Por tanto, este modo de respuesta a corto plazo, dejaron al Banco y al País sin posibilidades de determinar en que forma podrían estar limitando el patrón de crecimiento futuro del país y su potencial acceso a inversión privada. Asimismo, el Banco no aprovechó todo el potencial de las cooperaciones técnicas y los financiamientos al sector privado porque no logró integrarlos en un proceso global de programación a largo plazo.

- 2.20 **La asignación de recursos priorizó la capacidad de absorción por parte del País, pero limitó la asignación de fondos a la resolución de los desafíos de largo plazo.** Del análisis detallado de la asignación de recursos de todos los préstamos hacia las diferentes problemáticas se desprende que existen discrepancias entre los fondos asignados y la importancia relativa de las problemáticas para el País. Los temas relativos a la competitividad del sector real (*distorsiones de mercados, marcos regulatorios para provisión de infraestructura, financiamiento productivo y protección de derechos de propiedad*), exclusión social (*inversión social y reforma del mercado laboral*) y governabilidad (*calidad del gasto público, planificación y gestión de inversiones*) quedaron relativamente relegados. Por otra parte, el Banco canalizó un 42% de los recursos totales del programa mediante mecanismos de libre o fácil disponibilidad: alrededor de 30% de los fondos del programa vía cinco préstamos sectoriales y alrededor de 12% de los fondos del programa mediante apoyos a entidades dependientes del Poder Ejecutivo, como el FISE, así como el redireccionamiento de saldos no desembolsados (\$34.2 millones provenientes de ocho préstamos con problemas de ejecución) hacia dos operaciones de atención para la emergencia de El Niño.
- 2.21 **El desafío de largo plazo relativo al “aumento de productividad del sector privado” fue foco de menos de uno de cada ocho préstamos.** Aun las *micro, pequeñas y medianas empresas (MyPEs)*, un grupo tradicionalmente estratégico para el Banco, tuvieron una participación marginal en los beneficios, según se desprende del análisis de beneficiarios realizado por OVE. Los programas con beneficiarios en el sector productivo de lenta implementación perdieron terreno dentro de la cartera del Banco. El *financiamiento al sector privado* que el Banco movilizaba vía préstamos multisectoriales y globales, se discontinuó sin haberse logrado desactivar las distorsiones de la banca pública y privada, ni ofrecer ninguna alternativa viable de financiamiento al sector productivo. A pesar de que en teoría se invitó la participación de inversores privados, por ejemplo en la gestión de servicios públicos, no se logró su participación. Los *marcos legales, normativos y de supervisión* fueron objeto de intervenciones puntuales concentradas en las “formas”, sin garantizar los “resultados”. La investigación y desarrollo en sectores de exportación como el agrícola recibió un apoyo magro, discontinuo y desconectado de la demanda real de las empresas. La *prevención del deterioro ambiental*, una de las prioridades del Banco desde principios de la década no representó más que el 5% de los proyectos.
- 2.22 **El desafío de “reducción de la pobreza” fue un elemento comprobable ex - post en sólo 25% de los proyectos, aunque ex-ante casi 40% de ellos había reclamado algún impacto sobre la pobreza.** La mejora de la focalización de los proyectos en el área

social fue un desafío que permaneció vigente a lo largo de toda la década e impidió la verificación fehaciente de beneficios sobre los quintiles más pobres de la población.⁶⁰ No obstante, se destaca la realización de algunas evaluaciones de impacto, por ejemplo en el sector vivienda, pero con foco limitado al ámbito de cada uno de los proyectos. El “Sistema de Identificación de Beneficiarios” y el “Mapa de Pobreza” son avances relativamente recientes, sobre los que podría construirse una visión global de impacto de los proyectos sociales.

- 2.23 **El desafío de “desarrollo institucional” no se enfrentó de manera sistemática.** Según la evaluación anterior del programa de Ecuador hecha por EVO, *“La estrategia institucional ‘de facto’ que se empleó, hizo uso de dos instrumentos, a saber: las unidades ejecutoras y la cooperación técnica, que constituyeron, esencialmente, soluciones de corto plazo para facilitar la ejecución de los proyectos”*.⁶¹ A su vez, el *Strategy Issues Paper* del 2000 afirma que *“tal vez el mayor desafío que enfrentan tanto el País como el Banco en el siguiente ciclo de programación (refiriéndose a 2000-2002) es hacer reforma y fortalecimiento institucional en serio...No es conveniente seguir considerando los procesos de fortalecimiento como un componente de los préstamos, con resultados muy limitados, sino diseñar operaciones de cooperación técnica por montos importantes para atacar a fondo los problemas de la institucionalidad del sector donde el Banco planea enfocar su acción. Esta debería ser una condición sine qua non antes de iniciar nuevos programas o proyectos sectoriales”*.⁶²
- 2.24 **La misma forma de ejecución de proyectos vía “Unidades Ejecutoras” conspiró contra el objetivo de largo plazo de reforzar la institucionalidad del País.**⁶³ Se estima que alrededor de 75% de los proyectos fueron asignados a Unidades Ejecutoras (UE)⁶⁴ cuya principal función era la administración de las operaciones mientras estas estuvieran vigentes, sin que se acordara su inserción posterior dentro de la institucionalidad del País. El Banco fomentó deliberadamente la creación de entidades ejecutoras como un medio de agilizar la ejecución de actividades y salvaguardar los mecanismos de control y desembolso de fondos.⁶⁵ Asimismo, del análisis de beneficiarios realizado por OVE se concluye que los proveedores, particularmente los consultores, han sido otro grupo inesperadamente beneficiado por la acción del Banco en Ecuador. Se esperaba que la faz técnica de los proyectos fuera cubierta por consultores especializados, cuya responsabilidad estaba limitada a la producción de informes técnicos. Sin embargo, las marchas y contramarchas políticas obligaron a cancelar frecuentemente los planes de implementación de las recomendaciones, restando utilidad a los contenidos generados.
- 2.25 **Asimismo, el Banco tuvo un enfoque bipolar hacia el desafío de “modernización del Estado”: al mismo tiempo que financiaba inversión pública, convivió durante todo el período con un sector público que resistió la implementación de una transformación estructural.** Más de la mitad de los proyectos del Banco se enfocaron en el *aumento de la cobertura y calidad de servicios públicos*. Pero debido al relativo fracaso de la participación privada en la provisión de servicios públicos, el Banco financió mayormente inversión pública. A pesar de que el énfasis en la calidad del gasto público existió en uno de cada cuatro proyectos del Banco en Ecuador, aún no se ha logrado una transformación de la estructura del gasto público. Asimismo, el proceso de descentralización, con potenciales impactos en la calidad y focalización del gasto, esta

aún a medio camino ya que la transferencia de recursos y competencias no se corresponden. Según estimaciones de OVE el Gobierno Central y los Gobiernos Seccionales habrían recibido beneficios de los préstamos del Banco en una relación de 3 a 1, lo que puede haber fomentado la centralización, un objetivo contrario al declarado por el Banco.⁶⁶ Esta priorización de facto del Banco, puede haberse debido a la conveniencia operativa de ejecutar un menor número de operaciones de mayor monto, una meta más factible con ejecutores a escala nacional.⁶⁷

C. Calidad del Programa

1. Otras Acciones

- 2.26 **Entre 1990 y 2002, se aprobaron 199 cooperaciones técnicas no reembolsables por \$57.1 millones.**⁶⁸ Casi la mitad de los fondos (44% o casi \$25 millones) se aplicaron al tema de *gobernabilidad*, mientras los *temas sociales* y de *competitividad del sector real* recibieron aproximadamente 28% de los fondos totales o \$16 millones cada uno. Se aprovecharon ampliamente los recursos del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) (22 operaciones por \$18.3 millones), recurriéndose además a asistencia técnica de otras fuentes, especialmente el Fondo de Operaciones Especiales y los Fondos de País (125 operaciones por \$24.3 millones y 49 operaciones por \$14.6 millones respectivamente). De las 22 operaciones del FOMIN, sólo siete se han completado, una se ha cancelado, encontrándose las restantes 14 aún en ejecución. El FOMIN⁶⁹ prestó apoyos en el sector de microfinanzas, la participación privada en infraestructura, la defensa de la propiedad intelectual, la reconversión laboral, el comercio exterior, la supervisión financiera y algunos sectores productivos, como el artesanal, las confecciones y el turismo.
- 2.27 **El financiamiento al sector privado tuvo una actuación muy reducida: no ha habido ninguna operación del Departamento del Sector Privado (PRI), y la Corporación Interamericana de Inversiones (CII) sólo ha logrado concretar siete operaciones por \$22.1 millones en el período de análisis.** El foco reciente de la CII ha sido el sector de acuicultura, uno de los sectores en lo que el Ecuador continúa teniendo un alto potencial exportador. Sin embargo, en el pasado su participación había tenido poca continuidad, incursionando en los sectores papelerero, comestibles, servicios financieros agrícolas y frutas tropicales. El PRI no logró concretar ninguna operación en Ecuador. En el pasado el PRI consideró operaciones en el sector eléctrico, entre otros, pero las fuertes distorsiones derivadas de los recurrentes déficits y subsidios le impidieron participar en el sector.
- 2.28 **El Banco no aprovechó todo el potencial de las cooperaciones técnicas y los financiamientos al sector privado porque no logró enmarcarlos en un proceso global de programación.** Si bien el Banco utilizó recursos concesionales de cooperación técnica para procurar las condiciones necesarias para la aprobación de operaciones, estas se dispersaron en más de cincuenta temas y más de cien ejecutores, por lo que en general no se logró mantener la masa crítica de personas y conocimientos necesarios para movilizar las reformas.⁷⁰ Muchos de los estudios realizados, algunos de ellos muy valiosos, pasaron a ser propiedad de los entes ejecutores y debido a la alta rotación de funcionarios se dificultó el acceso a esta base de conocimientos, ya sea porque los estudios se perdieron

al retirarse los funcionarios anteriores o porque los nuevos funcionarios demoraron su difusión por no haber participado directamente en su gestación. La mayoría de las operaciones de cooperación técnica fueron menores a \$150,000 (135 operaciones) y en menor medida entre \$150,000 y \$750,000 (49 operaciones).

- 2.29 **Asimismo, se observa una leve tendencia declinante en el número de “entregables no financieros”, pasando de un promedio anual de 10 entre 1997 – 99, a un promedio de 7 actividades anuales entre 2000 – 02.** Los entregables no financieros se clasifican en tres áreas principales:⁷¹ (i) Estrategias y Programación, (ii) Evaluación y Supervisión y (iii) Generación y Diseminación del Conocimiento. Las *estrategias y programación* para el País se realizaron a través de diversas actividades, incluyendo EAR (Economic Assessment Reports), SEP (Situación económica y Perspectivas), ECM (Encerronas), CGM (Grupos Consultivos), SSR (Estudios Sectoriales), SSN (Notas Sectoriales), CSR (Estudios de País), CSN (Notas de País), Misiones de Programación (CPM) y Documentos de País (COP), sin embargo esta riqueza de información no se aprovecho plenamente. Las actividades de *evaluación y supervisión* incluyeron los Informes de Desempeño de Proyecto (PPR), Evaluaciones de Impacto (DIE) para algunos de los proyectos. Las actividades de supervisión estipuladas en forma contractual se realizaron en forma adecuada según las condiciones contractuales, excepto en 1999, cuando los índices de monitoreo de la cartera cayeron marcadamente, para volver a recuperarse nuevamente durante 2000. El índice agregado de supervisión, que mide cumplimiento respecto a las obligaciones contractuales, fue del 81% donde las Misiones de Administración Anuales (MA) fueron las que menos cumplimiento relativo tuvieron (33%), seguidas por las Auditorías Financieras Externas (71%), Misiones de Revisión de Cartera (75%) y Visitas de Inspección Técnica (79%).⁷² Las actividades de *generación y diseminación de información* incluyeron Estudios de Mejores Prácticas (BPP), Entrega de Capacitación Técnica (TTD) y Conferencias y Seminarios (CS1 y CS2). Por ejemplo, la COF/CEC está realizando un estudio especial sobre la problemática de las agencias ejecutoras, buscando alternativas para reclutar personal interno de sus entes anfitriones (por ejemplo, ministerios), así como mecanismos de tercerización competitiva de la gerencia ejecutiva de los proyectos.

2. Cofinanciamiento

- 2.30 **El Banco continúa siendo el acreedor multilateral más importante del País con un portafolio levemente menor a los \$2,000 millones y una participación del 50% en la deuda multilateral total. Sin embargo, en términos de aprobaciones anuales, el Banco pasó a segunda posición detrás de la Corporación Andina de Fomento, y cada vez más cerca del tercer acreedor, el Banco Mundial (BM).** La coordinación inter-institucional aparece en los Documentos de País⁷³ y en los Documentos de Préstamo, pero sin un peso determinante. El CP-1990 hace específica referencia a la posibilidad de apoyar un préstamo al sector financiero en conjunto con el BM, la necesidad de coordinar conjuntamente con otras instituciones internacionales en los proyectos del área de salud, y la división de los temas del sector educativo con el BM, en esa división el Banco queda a cargo del sector rural y el BM del urbano. En el CP-1993, al abordar los principales aspectos sectoriales, se menciona las experiencias del Banco y de otros donantes en distintos sectores como salud (USAID, ONG, FNUAP y Programa Alimentario Mundial,

BM), agua y alcantarillado (BM), educación (BM, UNESCO, OEA, Naciones Unidas y ayuda bilateral de Alemania y Gran Bretaña), agricultura (BM), eléctrico (BM), ambiental (BM, GTZ, y las agencias suiza y japonesa). Asimismo se remarca la importancia de la coordinación con el Banco Mundial: *“Para una elaboración futura de proyectos debería tratarse con el Banco Mundial las cuestiones de descentralización, manejo ambiental y desarrollo rural, con vistas a establecer una estrategia conjunta”*. También se hace referencia específica a la coordinación en el sector salud y en la reforma del Estado. Finalmente en el CP-2001 se hace referencia a que los organismos multilaterales acordaron, a comienzos del 2000, actuar conjuntamente con el paquete de ayuda financiera para Ecuador. En cuanto a la coordinación con el BM, se consigna que esta es *“unas veces, el apoyo compartido a las mismas políticas en los proyectos respectivos y, otras veces, la selección de áreas y actividades distintas pero complementarias para el apoyo de cada banco, con base en la experiencia acumulada y en las prioridades de cada institución”*. Asimismo las áreas donde la CAF esta trabajando son mencionadas, pero no se explicitan mecanismos de colaboración.

Gráfico 2.4: Número de Aprobaciones 1990-2002

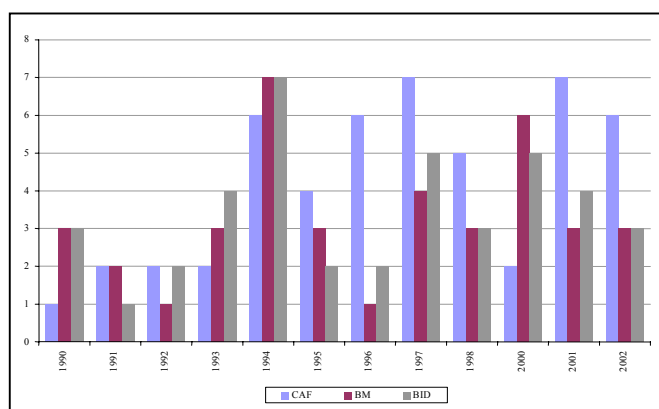
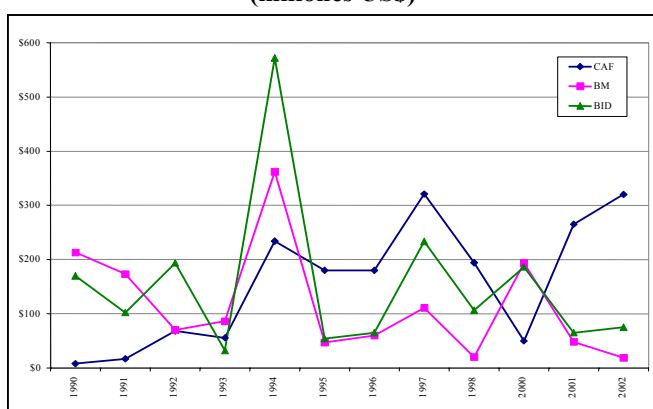


Gráfico 2.5: Dinero Aprobado 1990-2002 (millones US\$)



- 2.31 **La tasa de cofinanciamiento en el programa de Ecuador fue del 42%, resultando mayor que el promedio del Banco.** El Ecuador recibió cofinanciamiento del BM equivalente a 23.8% del Programa 1990 a 2002 del BID. Asimismo, recibió un monto equivalente al 15.1% por parte de la CAF y 3.5% de otros financistas y donantes internacionales. El Banco actuó en colaboración con otros organismos multilaterales en lo relativo a los programas de estabilización macroeconómica,⁷⁴ atención ante desastres naturales y proyectos específicos tales como agua, carreteras, FISE, desarrollo urbano y global de crédito
- 2.32 **Por otro lado, el Banco jugó un rol principal en el establecimiento de dos Grupos Consultivos.** El primero, para apoyar los acuerdo de paz con Perú llamado “Plan Binacional para el desarrollo de la frontera Perú-Ecuador” y el segundo, el “Programa de desarrollo alternativo preventivo a la producción y trafico de drogas” conocido como UDENOR, en la zona fronteriza con Colombia. En ambos casos el Banco utilizó beneficiosamente su influencia y experiencia para reunir a los donantes, movilizar los recursos no reembolsables y aportar credibilidad a la viabilidad técnica de los proyectos y transparencia al proceso administrativo.

3. Grado de Utilización de Lecciones Aprendidas

- 2.33 **Una evaluación anterior del programa de País para Ecuador realizada por EVO en 1997⁷⁵ ya había identificado una falta de efectividad del proceso de programación de País.** *“En general, no se usaba el Programa de País (CP) como instrumento básico de planificación y estrategia, para preparar y poner en práctica un plan de acción basado en metas acordadas por el BID y el Ecuador. Se recurría a él, primordialmente, como referencia general a fin de justificar y modificar el contenido de algunos proyectos que el País ya había calificado como prioritarios. En general, no se hacía uso del CP y el PMR como base para definir estrategias alternativas, para analizar la situación presente de los logros cuantificables y, sobre la base de esta apreciación, definir un plan de acción de corto, mediano y largo plazos. Los documentos de CP tenían un bajo contenido de evaluabilidad porque no planteaban metas cuantificables ni establecían plazos para lograr esas metas...La falta de objetivos claros y cuantificables y la ausencia de variables concretas de seguimiento y evaluación, debilitaron la eficiencia y la eficacia de las operaciones en el Ecuador”.*⁷⁶
- 2.34 **De esta evaluación de 1997 surgían cinco recomendaciones que aún no se han implementado en su totalidad.** El sentido general de las recomendaciones era mejorar la concentración estratégica y sectorial del Programa de País, aumentar la identificación, brindar sostenibilidad, atender a las necesidades de los clientes y fortalecer la capacidad institucional en el largo plazo. Para lograrlo, se ofrecían cinco recomendaciones:

Tabla 2.2: Grado de Implementación de Recomendaciones de EVO (1997)

Recomendaciones de EVO (1997)	Situación Actual
<i>“Fortalecer el contenido estratégico de la Programación de País. Brindar los fundamentos para la identificación de los sectores prioritarios, las formas de apoyo al desarrollo y la definición de las metas cuantificables que han de alcanzarse”</i>	<i>No implementada</i> - La estructuración de los programas de País no responde a una modelización dinámica de los desafíos estratégicos, ni involucra criterios para identificar sectores, ni fijar metas de desarrollo.
<i>“Incluir en las prioridades estratégicas un plan de acción concentrado en el fortalecimiento institucional y en un uso más eficiente del crédito externo y los fondos de contrapartida”</i>	<i>No implementada</i> - Ninguno de los programas de País realiza un análisis profundo de las causas de las debilidades institucionales del País, ni formula un plan abarcativo para su fortalecimiento. Los temas del uso eficiente del crédito y la calidad del gasto público no se abordan en forma integral.
<i>“Desarrollar un grado más alto de cooperación, participación e identificación durante el ciclo de planificación del País”</i>	<i>Bajo nivel de implementación</i> - La elaboración de los programas de País fue una tarea impulsada más por el Banco, que por el mismo País. Según la información obtenida durante la evaluación esto se debería a dos razones principales: (i) la inestabilidad política que impidió una continuidad en la intencionalidad estratégica por parte del País y (ii) la “economía política” dentro del mismo Banco que le llevó a favorecer la continuidad en la aprobación de proyectos en áreas donde el Banco contaría con capacidades relativamente mayores.
<i>“Desarrollar un grado más firme de sostenibilidad y un marco de identificación durante la preparación y negociación de los proyectos”</i>	<i>Bajo nivel de implementación</i> - Ni los tipos de proyecto, ni sus diseños aseguran la sostenibilidad de los logros de desarrollo. El diseño de proyecto post-1997, no logra mejorar los niveles de viabilidad institucional, ni viabilidad financiera una vez finalizada la ejecución. No obstante, recientemente se ha avanzado en la búsqueda de alternativas al modelo de ejecución vía unidades ejecutoras, lo que podría aumentar la sostenibilidad.

Recomendaciones de EVO (1997)	Situación Actual
<i>“Reforzar el seguimiento y la evaluación de la consecución de la eficacia del Programa de País y de las metas sectoriales y de los proyectos”</i>	<i>Bajo nivel de implementación</i> - Recién el CP-2001 contiene, una matriz de seguimiento de estrategia. Sin embargo, ni siquiera en este caso se establecieron indicadores, ni metas específicas. Por lo tanto, el diseño de ninguno de los programas de País entre 1990 y 2002 es estrictamente evaluable, ya que menos de 5% de los objetivos de desarrollo tienen metas numéricas medibles. A nivel de proyectos, ha mejorado la fijación de metas de desarrollo (del 17% al 57%, para proyectos pre y post 1997 respectivamente), pero por otra parte, ha empeorado la identificación de las líneas de base de estos mismos indicadores (del 40% al 32%).

- 2.35 **Asimismo, OVE no ha encontrado evidencia de que hubiera existido algún plan de acción para implementar estas recomendaciones por parte de la Administración.** La evaluación de 1997 involucró la inversión de casi dos años de trabajo por parte de EVO, incluyendo la realización de encuestas a cientos de ejecutores en el País, así como la realización de modelos de sostenibilidad de la deuda e impacto del Banco en el País. Sin embargo, no se ha encontrado mención alguna de esta evaluación en ningún documento de programación o revisión de cartera. De hecho, no se ha encontrado mención alguna a ella en ningún documento de la Administración.
- 2.36 **El mismo ciclo de programación reciente, si bien incorpora numerosas mejoras de proceso y ejecución, continúa presentando contradicciones respecto al origen y naturaleza de las operaciones que deben ejecutarse en el Ecuador.** En el CP-2001 se manifiesta la “preferencia por proyectos de monto relativamente moderado, pero con impacto en el desarrollo”. Sin embargo las operaciones posteriores no muestran evidencia de haber sido seleccionadas por ser de “monto moderado” o por su “impacto en el desarrollo”. Por ejemplo, el Programa Sectorial Social (EC0216, \$200 millones) representa por sí sólo, mas de 30% del programa planeado hasta 2006. Asimismo, salvo una, el resto de las operaciones representan intervenciones con ejecutores tradicionales del Banco: Fondo de Inversión Social III (EC0203, \$40 millones), Programa de Saneamiento Ambiental del Distrito Metropolitano de Quito (EC0200, \$40 millones), Programa de Caminos Vecinales (EC0211, \$30 millones), Proyecto de Manejo de Recursos Costeros II (EC0193, \$12.4 millones) y Regularización y Administración de Tierras (EC0191, \$15.1 millones). Estos ejecutores tradicionales podrían traducirse en desembolsos más rápidos y predecibles. Sin embargo, a pesar de la familiaridad del Banco con los ejecutores, no hay evidencia de que este mayor acceso a información se haya aprovechado para realizar análisis de costo – beneficio que justificaran estas operaciones, por sobre otros usos alternativos del financiamiento externo.

Tabla 2.3: Aprobaciones desde Enero de 2001

Código	Préstamo	Aprobación	Monto BID (\$ Millones)
EC0204	Programa de Apoyo a la Descentralización	31-Oct-01	4.8
EC0203	Fondo de Inversión Social (FISE III)	28-Nov-01	39.9
EC0191	Regularización y Administración de Tierras	05-Dic-01	15.1
EC0207	Programa de Apoyo al Sector de Vivienda	31-Jul-02	24.9
EC0201	Desarrollo Sostenible Amazonía Norte	04-Sep-02	10.0
EC0200	Programa de Saneamiento Ambiental del Distrito Metropolitano de Quito	25-Sep-02	40.0
EC0216	Programa Sectorial Social	25-Jun-03	200.0
EC0211	Programa de Caminos Vecinales	17-Dic-03	30.0
EC0193	Proyecto de Manejo de Recursos Costeros	04-Feb-04	12.4

- 2.37 **Finalmente, los mismos sistemas de evaluación del Banco (PPMR's y PCR's), identifican lecciones aprendidas que posteriormente no son plenamente utilizadas.** OVE ha realizado una recopilación de todas las lecciones aprendidas identificadas en los PCR's y PPMR's entre 1997 y 2002, clasificándolas en diez tipologías. De dicho análisis se desprende que sólo en 3 de las 10 áreas (*Capacidad Institucional de Ejecutores, Procesos Administrativos e Impacto Ambiental*) se percibe una mejora, consistente en la disminución de las tasas de aparición sucesiva de la misma lección aprendida a lo largo de los 6 años bajo análisis. Por otra parte, en 5 de las 10 áreas, las lecciones vuelven a identificarse, pero con una frecuencia mayor, marcando una agudización del problema. Estas áreas son: *Cumplimiento de Condiciones Previas, Diseño de Marcos Lógicos, Aprobación de Marcos legales, Nivel de Prioridad para el País, Oposición de Grupos de Interés*. Finalmente, en 2 áreas (*Capacidad Técnica de los Consultores y Coordinación Interinstitucional*) la respectiva lección aprendida persiste a lo largo de los 6 años, con similar nivel de intensidad. En resumen, 7 de las 10 lecciones no pudieron implementarse de forma tal que se redujera su frecuencia de aparición.
- 2.38 **La Administración del Banco considera que existen lecciones aprendidas durante el período y ha decidido contribuir con ellas a este ejercicio de evaluación.** En atención a lo estipulado por el Protocolo para la Realización de Evaluaciones de Estrategias de País (RE-271-1), la Administración del Banco remitió una serie de lecciones aprendidas que se transcriben en el cuadro siguiente:

Cuadro 2.2: Lecciones Aprendidas según la Administración del Banco – Primera entrega

- “Es necesario distinguir con claridad las diferencias entre el desempeño del País y el desempeño del Banco. A pesar de las metas comunes que el Banco tiene con el País, los indicadores de evaluación de la estrategia deben acotar el impacto que puede tener la acción del Banco.
- Los documentos regulares de programación no son instrumentos diseñados para situaciones de Países en crisis.
- Para poder contribuir a solventar situaciones de crisis, es indispensable que los ejercicios anuales de programación tengan la flexibilidad necesaria para responder ante la realidad cambiante siempre y cuando se mantenga una rigurosa visión estratégica de largo plazo. La focalización del trabajo del Banco en forma consistente a lo largo del tiempo en algunas áreas estratégicas tiene un valor agregado sustantivo. Las acciones múltiples y fragmentadas en muchos sectores y en forma intermitente afectan la efectividad del trabajo del Banco.
- La debilidad institucional sigue siendo un factor crítico que limita la efectividad y la sostenibilidad del trabajo del Banco en el País. En el diseño y ejecución de proyectos es necesario redoblar esfuerzos para asegurar el desarrollo y sostenibilidad de las instituciones ejecutoras de proyectos y políticas. Las acciones recientes implementadas a nivel de ejecución entre COF, MEF y las Unidades ejecutoras están dando muy buenos resultados y deben profundizarse.
- La estrategia de comunicación y consulta es fundamental en el proceso de identificación, diseño y ejecución de las operaciones.
- Los instrumentos no financieros son una herramienta fundamental para trabajo del Banco y, más aun en condiciones de crisis, han jugado un papel fundamental. En el caso particular de Ecuador, para apoyar el logro de su estrategia con el País, el Banco realizó sendas misiones de diálogo técnico, desarrollo un programa de estudios económicos y sectoriales, y apoyo a los grupos consultivos, entre otros. En condiciones de crisis, este apoyo fue sustantivo aunque difícilmente cuantificable.
- Las sinergias del trabajo conjunto de las organizaciones multilaterales en un País son sustanciales. Esas sinergias resultan no sólo de una acción coordinada que asegure complementariedad y evite duplicaciones sino que hace uso eficiente de las capacidades institucionales del País”.

- 2.39 **Posteriormente, la Administración del Banco remitió mayores precisiones sobre el rol del Banco en el País, así como referencias a las características de la nueva Estrategia de País.** Nuevamente, en atención a lo estipulado por el Protocolo para la Realización de Evaluaciones de Estrategias de País (RE-271-1), a continuación se transcribe la información recibida de la Administración del Banco:

Cuadro 2.3: Lecciones Aprendidas según la Administración del Banco – Segunda entrega

“Implantación de la Estrategia del Banco con Ecuador

La volatilidad política y económica que caracterizó Ecuador entre 1990 y 2002 dificultó el proceso de programación del Banco. La volatilidad de los precios del petróleo y el precario acceso al financiamiento externo, la crisis financiera del 1998-1999, la ocurrencia de desastres naturales, con problemas de gobernabilidad, definen el contexto y las restricciones que el Banco enfrentó en el diseño y la ejecución de las operaciones de préstamo.

A pesar de las dificultades del entorno, el Banco logró mantener una presencia permanente y relevante en el país. El programa de préstamos y cooperaciones técnicas fue complementado por un dialogo continuo con las autoridades sobre temas cruciales de política económica que contribuyó a mitigar las consecuencias de la crisis. Indicadores cuantitativos utilizados en la evaluación de las estrategias de país difícilmente capturan el impacto de esta acción del Banco.

El Banco y las otras entidades multilaterales jugaron un papel importante en apoyar el proceso de dolarización. A través de PBLs, el Banco contribuyó a crear una ventana de oportunidad para lograr la estabilización macroeconómica y llevar a cabo reformas estructurales. Entre los mayores logros en esta área, destaca la aprobación de la LOREYFT, la simplificación del régimen tributario que condujo a un aumento significativo de la recaudación y el apoyo en el proceso de paz con Perú. Con respecto a la consolidación del sector financiero, el Banco apoyó los avances en la resolución de bancos intervenidos y la recuperación de cartera de bancos cerrados.

Los préstamos de inversión y cooperaciones técnicas brindaron apoyo al desarrollo de servicios sociales prioritarios (vivienda, educación, y red de protección) con el objetivo de mantener una estrategia coherente de largo plazo. En esta área, entre otros, el Banco: (i) apoyó la implantación del SELBEN para mejorar la focalización del gasto público dirigido a los grupos más vulnerables; (ii) mantuvo una activa participación en la formulación de políticas para el subsidio habitacional; y (iii) acompañó el desarrollo de una metodología de asignación de recursos por número de alumnos y de la política nacional de atención a la niñez.

En infraestructura el Banco concentró su acción en la regulación del sector eléctrico, el financiamiento de proyectos de inversión en infraestructura vial (camino vecinales) y la concesión de empresas públicas de agua y alcantarillado a operadores privados (Guayaquil). El Banco respondió rápidamente a la emergencia causada por el fenómeno del Niño, apoyando la reconstrucción a carreteras, puentes, escuelas y obras de infraestructura pública.

De acuerdo con las lecciones aprendidas de los últimos años, la nueva estrategia para el periodo 2003-2006: (i) es consistente con un manejo prudencial de la deuda pública; (ii) favorece un apoyo balanceado del financiamiento de los organismos multilaterales; (iii) promueve la participación del sector privado; (iv) enfatiza la implantación de las reformas de política durante los primeros años de gobierno; (v) fomenta la coordinación entre los instrumentos del Banco dentro de cada área prioritaria; (vi) considera la coordinación del Banco con las entidades multilaterales y agencias bilaterales como un elemento clave para la implantación de la estrategia.

Con respecto al diseño de operaciones específicas, la experiencia de trabajo en Ecuador evidencia la necesidad de (i) una programación flexible que responda a la realidad cambiante del país manteniendo una perspectiva de largo plazo, (ii) un dialogo continuo con beneficiarios de los proyectos y otros actores para lograr consenso sobre la acción del Banco, y (iii) un esquema de ejecución sencillo para que la debilidad institucional no disminuya la efectividad del trabajo del Banco. “

III. EJECUCIÓN DE OPERACIONES

- 3.1 Este capítulo evalúa la forma en la que el Programa de País se tradujo en la **ejecución de operaciones**. El capítulo se centra en el diseño y ejecución de los préstamos, verificando en qué medida estos presentaron características de **eficiencia** en el uso de los recursos y promovieron la **sostenibilidad** de los logros e instituciones. Asimismo, se examinó a qué grado el diseño y ejecución de los préstamos maximizó la **adicionalidad** de la acción del Banco y su propia **evaluabilidad**, en una forma que a su vez permitiera el monitoreo y mejora de las actividades y programas.⁷⁷ Las dimensiones de **relevancia** y **efectividad** también se analizaron al nivel de los proyectos, pero las conclusiones son compatibles con aquellas presentadas en forma agregada en los Capítulos II y IV respectivamente, no repitiéndose su discusión en el presente capítulo.

A. Eficiencia de las Operaciones

- 3.2 **Las operaciones del Banco en el Ecuador sufrieron demoras considerables.** La comparación directa de las demoras de proyectos del Banco en Ecuador versus proyectos en otros Países no es posible, a menos que se considere en detalle las condiciones de entorno experimentadas en el País durante el período 1990 a 2002. No obstante, el tiempo promedio desde la preparación del Perfil I hasta la aprobación de la operación resultó en promedio de 21.2 meses. El número de misiones por proyecto fue en promedio de 5.1 para Ecuador. Asimismo, los años de anticipación⁷⁸ para preparación, fluctuaron entre 7.4 años (para proyectos en el área de descentralización, tales como desarrollo urbano, rural y proyectos ambientales) a un mínimo de 2.8 años (para proyectos en el área de gobernabilidad y apoyo a la estabilidad macroeconómica). Por otra parte, el costo operativo del programa en Ecuador fue de 2.1 centavos por cada dólar de préstamo.⁷⁹ Estos valores están en línea con la media del Banco (2 centavos por dólar).
- 3.3 **Las demoras fueron el mayor determinante de ineficiencia en las operaciones, ya que frecuentemente involucraron una mayor incidencia de costos fijos no productivos de las unidades ejecutoras.** Las demoras a nivel agregado se produjeron tanto en la etapa de diseño (21.2 meses), como en las etapas de negociación (3.8 meses), cumplimiento de condiciones previas (8.1 meses) y ejecución (23.7 meses). Ecuador tiene una demora de proyectos de 60% respecto a la duración original, prácticamente coincidente con el promedio del Banco (59%). Sin embargo 83% de todos los proyectos sufre demoras. Si se toman en cuenta sólo las operaciones desde 1997, el promedio de Ecuador es aun mejor, con demoras promedio del 43% versus la duración originalmente planeada, pero esto esta fuertemente influenciado por la activa cancelación de proyectos con pobre desempeño efectuada en los últimos años.⁸⁰ Por otra parte, los proyectos sectoriales diseñados para un “rápido desembolso” sufren demoras mucho mayores que el promedio del Banco. Los préstamos sectoriales fueron diseñados para una rápida ejecución de menos de tres años, pero se extendieron casi el doble de este período, con un promedio de extensión del 83% sobre el período original.

Tabla 3.1: Períodos Promedio Preparación Proyecto

TEMÁTICA DEL PROYECTO	Perfil I a Aprob.	Aprob. A Contrato	Contrato a 1er Desemb.	1er Desemb. A Desemb. Orig.	Desemb. Orig. a Desemb. Final
	Períodos Promedio (Meses)				
Estabilidad Macroeconómica	11.93	2.29	1.93	28.53	20.53
Gobernabilidad	1.51	6.66	9.65	33.04	29.36
Desarrollo Social	21.22	3.78	7.22	36.63	16.79
Competitividad	22.88	3.86	9.13	37.81	21.00
Desarrollo Local y Descentralización	36.11	3.88	14.57	44.47	23.09
Promedio General	21.26	3.77	8.08	36.45	23.70
Prom. - Inversión	22.62	4.47	8.98	39.34	21.45
Prom. - Sectorial	16.14	0.79	4.38	24.52	31.57

Gráfico 3.1: Extensiones Promedio y Proyectos Terminados

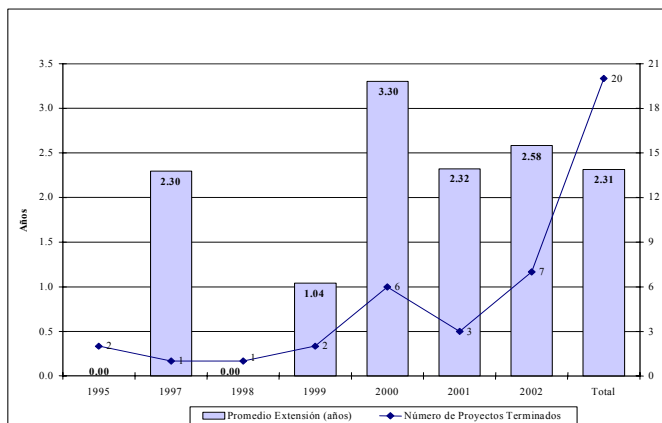
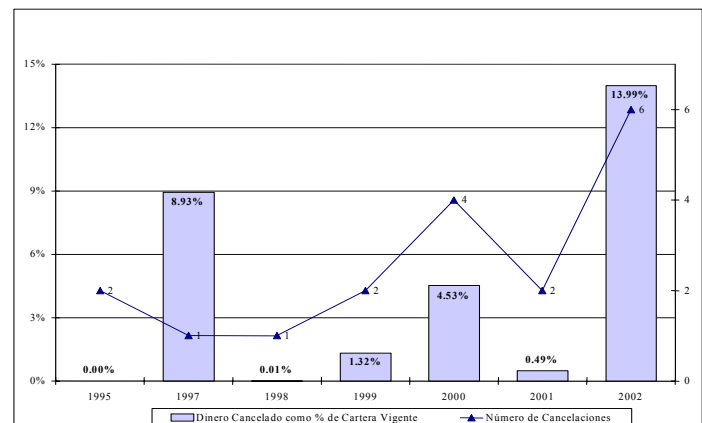


Gráfico 3.2: Dinero Cancelado Como Porcentaje de Cartera Vigente y Número de Cancelaciones



3.4 Las demoras tuvieron causas múltiples y cuando ocurrieron fueron capaces de producir retrasos promedio de hasta 12 meses cada una. Los *procesos de adquisiciones y contrataciones* así como la *ejecución de las obras* mismas, causaron demoras promedio de 12 meses cada uno, en más de un tercio de los proyectos. El *cumplimiento de condiciones de elegibilidad* previas al primer desembolso también generó demoras del orden de los 12 meses. Por otra parte, la *oposición de grupos de interés*, la *falta de interés del sector privado* y las *actividades de evaluación intermedia* llegan a experimentar demoras del orden de los 6 meses por evento. Se observa que más del 20% del total de proyectos es afectado significativamente por demoras en la *ejecución de obras* y casi 20% por demoras en el *cumplimiento de condiciones de elegibilidad*.

3.5 La planificación de la mitad de las operaciones fue deficiente. La inexistencia de un plan de implementación detallado y realista fue citada como causa de demora en casi la mitad de las operaciones. Por ejemplo, la “definición deficiente de los productos deseados” ha causado sobrecostos en 20% de los casos. Por otra parte, la definición de roles de los entes ejecutores y la disponibilidad de recursos materiales y humanos fue mejor de lo esperado, atribuyéndosele un rol menor en las demoras.

- 3.1 **Asimismo, las deficiencias de planificación causaron la reasignación de aproximadamente 20% de los recursos hacia otras actividades dentro de los mismos proyectos.** El Banco y el País mostraron flexibilidad para reasignar los recursos a actividades que resultaron más prioritarias a medida que avanzaron los proyectos. A pesar de que esta flexibilidad tendría aspectos positivos, también significó un incremento de los conceptos de gasto en detrimento de la inversión, así como un incremento en los costos administrativos para procesar los cambios.

B. Sostenibilidad y Adicionalidad de las Operaciones

- 3.6 **La sostenibilidad formal de las reformas fue elevándose a lo largo de la década, pero continúa siendo baja.** Alrededor de un cuarto de los proyectos tenían que ver con condicionalidades macroeconómicas vinculadas a acuerdos con otras entidades multilaterales, por lo cual su grado de cumplimiento formal fue elevándose paulatinamente a lo largo de la década a medida que el País volvía a requerir renegociaciones. Alrededor de otro tercio de la cartera se dirigió a obras de infraestructura en las áreas de agua potable, saneamiento y carreteras, donde aún internacionalmente se espera algún grado de subsidio para obtener sostenibilidad. Finalmente, en el área social, se canalizaron fondos en programas concesionales de los cuales no se esperaba sostenibilidad inmediata. En consecuencia, menos de la mitad de los proyectos (56%) fueron calificados como de *viabilidad financiera media o media alta*, resultando la mayoría altamente dependientes del apoyo presupuestal público. Dada la precaria situación fiscal, la sostenibilidad de ese tipo de instituciones es endeble. Por otra parte, la sostenibilidad institucional, relacionada a la disponibilidad de funcionarios capacitados y apoyo político, resultó levemente mejor, con 61% calificados con una *viabilidad institucional media o media alta*.
- 3.7 **Encontrándose que la capacidad técnica de los ejecutores, el grado de cobertura de costos, la agudeza de la insatisfacción de la demanda y el aprovechamiento de economías de escala o alcance han sido los determinantes más fuertes del grado de sostenibilidad de las operaciones.** El consenso político y la posibilidad de contar con un marco legal integrado también contribuyeron a la sostenibilidad, aunque en menor grado. Asimismo, la existencia de diagnósticos detallados previos a la operación, la secuenciación de operaciones, la estabilidad macroeconómica, la participación de socios técnicos, entre otros fueron causas contribuyentes a una mayor sostenibilidad. Por otra parte, la falta de capacidad técnica, la baja cobertura de costos y las restricciones fiscales contribuyeron a la baja sostenibilidad.

C. Adicionalidad del Banco en las Operaciones

- 3.8 **En un contexto en el que el Banco y el Ecuador podrían verse limitados en los montos de aumento de cartera futura, es esencial discernir que otro valor adicional, además del meramente financiero, provee la acción del Banco en Ecuador.** La presencia de actividades adicionales a los préstamos, así como las actividades del personal del Banco en la Representación de Ecuador y de los profesionales internos y externos al Banco que participan en distintas actividades en Ecuador sugeriría que hay

otras categorías de valor agregado. Sin embargo su cuantía y las formas en las que esto se realiza no son evidentes.

- 3.9 **Para determinar en forma independiente la percepción del valor agregado de las interacciones del Banco con el Ecuador, OVE ha recurrido a los resultados de una encuesta de mas de 100 ejecutores que cubre proyectos que representan el 50.5% del monto total aprobado en Ecuador entre 1990 y 2002.⁸¹** La encuesta fue realizada en preparación de la evaluación del programa de País realizada por EVO en 1996-97. A pesar de que el estudio se llevó a cabo en 1996, cubre más de la mitad del programa de la presente evaluación y tiene la ventaja de evitar las distorsiones en la relación Banco – País que podrían haberse producido durante el período de alta inestabilidad entre 1996 e inicios del 2000. Por otra parte, el período más reciente no esta representado, por lo que las conclusiones se ofrecen para el período anterior y como *checklist* para potenciales actualizaciones futuras.

Tabla 3.2: Encuesta de Ejecutores (EVO – 1996/97)

Etapas	Principales Resultados
Diálogo de Políticas	<ul style="list-style-type: none"> • El diálogo de políticas fue poco participativo – sólo un tercio de los ejecutores habría participado • Los especialistas de la Representación tuvieron menor rol que el esperado • Los ejecutores perciben que no se utilizaron los mecanismos de recopilación de lecciones aprendidas, como por ejemplo los PCR.
Preparación	<ul style="list-style-type: none"> • Los ejecutores perciben valor agregado por los equipos técnicos, pero consideran que estos no logran transferir sus conocimientos a nivel local • Existe poca claridad sobre el rol de los consultores en esta etapa, particularmente en lo relativo a si estos defienden primariamente los intereses del Banco o del País • Los ejecutores consideran que se descuidan los aspectos relativos al fortalecimiento institucional durante esta etapa
Negociación	<ul style="list-style-type: none"> • Los ejecutores perciben que en la etapa de negociación se pierde oportunidad de agregar mayor valor al País • Los ejecutores consideran que sus necesidades son escuchadas, pero el final del día los se quejan de condiciones innecesarias para el éxito del proyecto y de que su voz no es oída en la parte final de la aprobación en Washington.
Ejecución	<ul style="list-style-type: none"> • Los ejecutores perciben que la asesoría de la Representación del Banco en Ecuador para resolver los problemas fue satisfactoria • Por otro lado, perciben los trámites de desembolso como excesivamente burocráticos. • Asimismo, se muestran vacilantes en cuanto a aceptar las sugerencias del Banco sobre la contratación de consultores internacionales • Además, los ejecutores perciben que sus equipos técnicos no son adecuadamente involucrados y que los sistemas de seguimiento se implementan cuando la etapa de ejecución esta bastante avanzada y algunos nunca llegan a completar su implementación • Finalmente, los ejecutores sugieren que el Banco difunda y flexibilice sus requerimientos. Por ejemplo, casi todos los actores ecuatorianos dicen no conocer la variedad de instrumentos del Banco, con excepción del project preparation facility (PPF)⁸²

- 3.10 **Por otra parte, OVE exploró las sinergias entre diferentes proyectos como otra de las formas en las que el Banco podría agregar valor.** A partir del análisis por proyecto, se encontró que la interacción entre proyectos era baja y que no había un sistema para promoverla. Las potenciales lecciones aprendidas fueron valiosas, aunque tampoco existía un sistema para adquirirlas y transferirlas. Entre las áreas que presentan mayor potencial para mejora futura son el *secuenciamiento de operaciones, la sinergia entre proyectos con especialización y provisión de productos a otros proyectos, la búsqueda activa de cofinanciamiento de organismos y sector privado y la aplicación de tecnología a la ejecución de proyectos*. Asimismo, la Administración del Banco considera que “el

valor agregado del Banco podría abarcar otros temas fundamentales, tales como: (i) contribuciones al gobierno en la discusión y definición de diagnósticos y políticas sectoriales que ayuden a orientar el dinámico proceso de cambio, considerando la experiencia internacional y lecciones aprendidas; (ii) apoyo en la promoción y construcción de consensos entre Gobierno y Sociedad (análisis de grupos de interés y *stakeholders*); y (iii) mayor apoyo en la definición de indicadores para monitorear la ejecución y medir el impacto de los proyectos, como parte de una estrategia de fortalecimiento de la capacidad institucional del sector público en el País”.

- 3.11 **La introducción de innovaciones también agregó valor más allá de la provisión de los fondos.** OVE realizó una búsqueda sistemática de innovaciones en la cartera del Banco en Ecuador encontrando una tasa relativamente alta de innovación y algunos ejemplos destacables que podrían ser utilizados en operaciones futuras. La *aplicación de tecnología, la gestión comunitaria, la tercerización de provisión de servicios incluidos en los proyectos* fueron algunos de los elementos innovadores frecuentes. Asimismo, *los sistemas de selección, la búsqueda de cofinanciamiento de usuarios y los sistemas de incentivos* fueron novedosos en las aplicaciones utilizadas. Asimismo, se sugirieron algunas innovaciones que no lograron implementarse en los proyectos, tales como los *mecanismos de fusión entre la Agencia Ejecutora y el Ente Anfitrión, la participación activa del sector privado y el establecimiento de mecanismos preestablecidos de selección y estabilidad de personal ejecutor.*
- 3.12 **Asimismo, la mejora de elementos de gestión, principalmente en los últimos años, ha agregado valor al trabajo del Banco en el País.** Por ejemplo, en los últimos años se han intensificado acciones para mejorar la ejecución de los proyectos como, por ejemplo, intensificación de acciones de capacitación a unidades ejecutoras, implantación de planes operativos anuales en las operaciones de préstamo; mejoramiento de marcos lógicos y PPMRs y evolución de una administración de operaciones con un *enfoque de producto, a una orientada a resultados y cumplimiento de objetivos de desarrollo.* Estas acciones, así como las dirigidas al saneamiento de cartera, han producido una mejora significativa de los índices de ejecución a partir de 2000.

D. Evaluación de las Operaciones

- 3.13 **El diseño de los proyectos los hizo difícilmente evaluables, ya que en la mayoría de los casos no se establecieron metas específicas, ni líneas de base o iniciales.** El programa en Ecuador entre 1990 y 2002 consta de 875 objetivos, 149 de ellos *objetivos de resultados* y 726 *objetivos de productos*. Para los indicadores de desarrollo hubo sólo 36% con líneas de base, 3% con hitos intermedios y 35% de metas. Para los indicadores de productos hubo 12% de líneas de base, 12% de hitos y 62% de metas definidas. La definición de metas de productos es bastante alta, pero esto se relaciona con su nivel de fragmentación, mediante el cual cada línea de actividad de los proyectos fue contada como un objetivo de producto. Asimismo, los aspectos cualitativos sobre la calidad, por ejemplo, de productos como estudios o leyes, disminuyen la capacidad de establecer sin ambigüedades el cumplimiento o no de este tipo de metas.

- 3.14 **La evaluabilidad ex-ante del programa fue baja, pero se ubicó en valores comparables a otros países.** A nivel agregado, el índice de evaluabilidad ex - ante de los objetivos de desarrollo es de 32%, mientras el correspondiente a los objetivos de producto es del 41%; ubicándose ambos índices muy por debajo del valor óptimo de 100%, pero en línea con lo encontrado por OVE en otras evaluaciones de país. Las deficiencias con relación a la evaluabilidad de los objetivos de desarrollo se debieron a la ausencia de líneas de base y metas (en 64 y 65% de los casos respectivamente), mientras la ausencia de indicadores adecuados para describir los objetivos ocurrió en 45% de los casos. Respecto a los objetivos de producto, la ausencia de líneas de base fue la causa más grave de deficiencias (presente en 88% de los casos); mientras la falta de metas o indicadores apropiados se presentó en 38% y 22% de los casos respectivamente.
- 3.15 **El seguimiento de los indicadores establecidos originalmente o aun de aquellos introducidos durante la ejecución se realizó en forma incompleta, por lo que los sistemas de monitoreo no permiten establecer el cumplimiento de los objetivos establecidos.** Menos del 60% de los indicadores definidos en el diseño de proyecto se mantienen durante la ejecución. En general se mantienen las metas, pero sólo poco más del 30% se reportan en forma cuantitativa de forma tal que pueda establecerse su cumplimiento en forma fehaciente, sin un esfuerzo de recopilación de información externa a los sistemas del Banco.

Gráfico 3.3: Información de Progreso (Total)

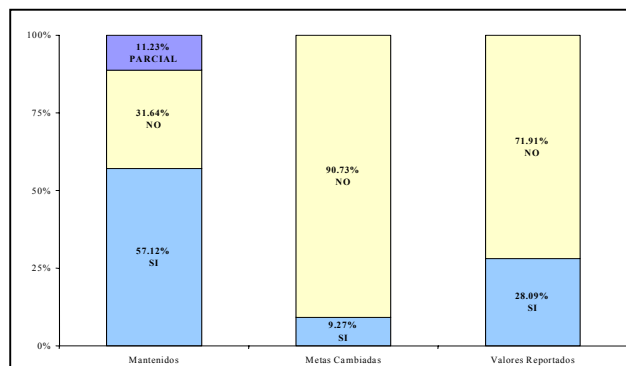
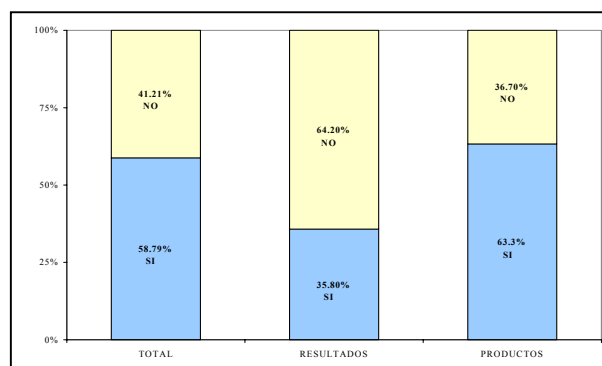


Gráfico 3.4: Realización de Metas



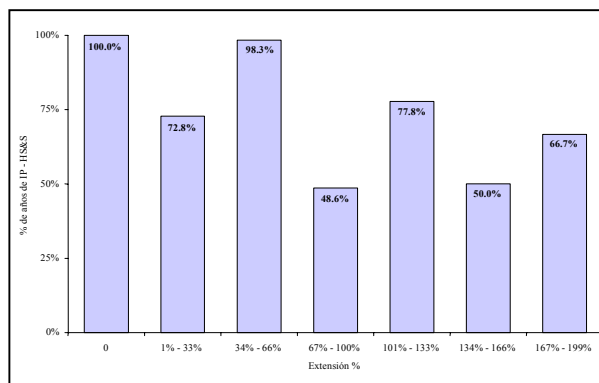
- 3.16 **La estimación preliminar de OVE sobre la base de la reconstrucción de información de los proyectos mediante fuentes internas y externas, arroja una evolución positiva del orden de 35% de los indicadores de desarrollo y la realización de 65% de los productos.** La realización de metas de desarrollo no puede establecerse, dada la generalizada falta de metas específicas. Sin embargo la evolución tendencial muestra que sólo uno de cada tres han evolucionado positivamente. Esta evolución puede haber sido una reflexión de la amplitud y relativa ambición de las áreas planteadas. Por otra parte, dos de cada tres productos se lograron, mostrando una relativa capacidad operativa, aun en un entorno de crisis.
- 3.17 **La calidad del diseño de los marcos lógicos de los proyectos fue muy variable.** Frecuentemente se confundieron objetivos de desarrollo, con los productos mediante los cuales se pretendía lograrlos. Como consecuencia se ignoró la identificación y seguimiento de indicadores de desarrollo, como la cobertura, calidad o tarifas, en

beneficio del seguimiento de actividades.⁸³ Asimismo, la selección de casi todos los indicadores estuvo centrada en las actividades de los proyectos, ignorando la visión de contexto al cual estas estaban dirigidas.⁸⁴

3.18 Las auto-evaluaciones en los PPMR fueron poco confiables.

A nivel de proyecto, el instrumento califica a 86% del total de proyectos como “DO” altamente probables o probables y a 81% de los proyectos como “IP” altamente satisfactorio o satisfactorio. Esto no se condice con la baja realización de objetivos, las dificultades de implementación de la cartera y contrasta con la percepción de los prestatarios. Los mismos patrones de calificaciones “optimistas” se observan en el resto de las operaciones del Banco en otros Países, pero esto arroja dudas sobre la información derivada del instrumento y restaría valiosas oportunidades de aprendizaje.

Gráfico 3.5: Extensión vs. Años de I.P. – HS&S



3.19 Los sistemas de auto-evaluación presentan inconsistencias. Si se correlaciona el grado de retraso de un proyecto y la calificación de una variable relacionada como el “IP” (Progreso en implementación) reportada en los PPMR, se observa que tiene un comportamiento aparentemente errático a medida que un proyecto comienza a retrasarse. Apenas se atraviesa el tiempo originalmente establecido, la calificación cae, como si el especialista responsable quisiera señalar la existencia de problemas. Poco más tarde, la calificación sube, como si se deseara señalar que los problemas se han solucionado. Este patrón se repite a medida que el proyecto continúa retrasándose y se hace evidente un ciclo de problemas y aparentes soluciones, arrojando dudas sobre la información, así como su utilización para anticipar, identificar y resolver problemas.

3.20 Lo mismo sucede en relación con el alcance de metas, llegándose a reportar igualmente bien a proyectos que no alcanzan sus metas, en una suerte de aceptación ex-post respecto a que los objetivos originales no serán alcanzables. Si se correlaciona el grado de alcance de objetivos versus los originales, se observa que aun proyectos con grados muy bajos de logro de objetivos originales, reciben calificaciones altas de “DO” (Objetivos de Desarrollo).⁸⁵ Esto le quita objetividad al sistema de auto-calificación, que se convierte en una suerte de *moving-target*. Asimismo, esto dificulta el potencial aprendizaje que podría extraerse de las circunstancias que impidieron el cumplimiento de los objetivos originales.

3.21 Los proyectos que se demoran no llegan alcanzar el grado de realización de objetivos de los proyectos que cumplen los tiempos estipulados. Aquellos proyectos que ejecutan en tiempo obtienen alrededor de 93% de sus objetivos de resultado y producto. Los proyectos con demoras tienen un bajo grado de realización de objetivos, condición que no subsanan ni aun triplicando el tiempo original de ejecución.

IV. ALCANCE DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO

- 4.1 **Este capítulo presenta la evolución del País, en las áreas en las que el Banco se propuso objetivos de desarrollo.** La información utilizada proviene mayormente de fuentes externas reunidas por OVE, ya que, a pesar de que el Banco lo propuso formalmente en las Estrategias de País y los respectivos Documentos de Préstamo,⁸⁶ los sistemas de seguimiento e información del Banco **no recolectan** información sobre 80% de estos objetivos.
- 4.2 **Entre 1990 y 2002, el programa del Banco en Ecuador se propuso el logro de 149 objetivos de desarrollo en 3 áreas principales:**⁸⁷ *Gobernabilidad, Estabilidad Macroeconómica y Modernización del Estado (GOB), Competitividad (COM) y Desarrollo Social (SOC).* *Gobernabilidad* insumió 51% de los recursos del programa, involucrando 48 objetivos de desarrollo. En *competitividad* se invirtieron menos del 12% de los recursos del programa, pero se plantearon casi la misma cantidad de objetivos de desarrollo (49). Finalmente, en *desarrollo social* se invirtieron 37% de los fondos del programa, identificándose 52 objetivos de desarrollo planteados por el Banco (particularmente en *educación, agua y saneamiento, vivienda y alivio de la pobreza*).
- 4.3 **Sin embargo, no puede establecerse una atribución causa-efecto entre el grado de logro de objetivos de desarrollo y la acción del Banco, por dos razones fundamentales.** La primera por cuanto la ausencia de un sistema de seguimiento de la evolución de los objetivos de desarrollo identificados hace imposible determinar el impacto del accionar del Banco, y la segunda por cuanto la importancia relativa de los recursos provistos por el Banco, representó frecuentemente un pequeño porcentaje de las necesidades globales del País.⁸⁸ En consecuencia, se evita establecer la correlación directa entre los proyectos del Banco y el desarrollo del País ya que la existencia de la misma o su magnitud no podría afirmarse, al no contarse con evaluaciones de impacto detalladas. Pese a ello, OVE ha obtenido información externa sobre los avances realizados en el País en los sectores o campos donde el Banco identificó objetivos de desarrollo, los que se presentan a continuación para caracterizar el progreso en cada área.

Tabla 4.1: Alcance de Objetivos de Desarrollo (1990 – 2002)

ÁREA	Monto BID (\$ millones)	Préstamos			Grado de Realización ⁸⁹		Cooperaciones Técnicas (CTs)
		Número Préstamos	Promedio (\$millones)	Objetivos de Desarrollo	Resultados	Productos	
GOB	944.7	22	42.9	48	<i>Medio</i>	59.5%	73
COM	210.2	7	30.0	49	<i>Medio</i>	58.5%	58
SOC	701.3	15	46.7	52	<i>Medio-Alto</i>	73%	68
TOTAL	1,856.2	44 ⁹⁰	42.2	149	NA	63.3%	199

A. Gobernabilidad y Modernización del Estado (GOB)

- 4.4 **El Banco actuó en cinco frentes para dar soporte a la Gobernabilidad y Modernización del Estado:** (i) Estabilidad Macroeconómica, (ii) Planificación y Modernización del Estado, (iii) Desarrollo Local y Descentralización (iv) Desarrollo sostenible y (v) Participación Privada en Infraestructura. En cada uno de estos frentes se

ha planteado una serie de objetivos de desarrollo, según se desprende de las estrategias de País y de los documentos de proyecto. Las secciones siguientes examinan la participación del Banco en cada área de desarrollo y detallan la evolución del País en lo referente a las mismas.

1. Estabilidad Macroeconómica

Tabla 4.2: Alcance de Objetivos de Desarrollo – Estabilidad Macroeconómica (1990 a 2002)

Objetivo de Desarrollo	Reportado	Realización
<i>Estabilizar la economía⁹¹</i>	<i>No</i>	<i>Medio</i>
<i>Recuperar la capacidad de crecimiento</i>	<i>No</i>	<i>Medio-Bajo</i>
<i>Mejorar costo financiero de la deuda externa pública</i>	<i>No</i>	<i>Medio-Alto</i>
<i>Establecer reglas macrofiscales para el gasto</i>	<i>Si</i>	<i>Alto</i>
<i>Destinar gran parte de los nuevos recursos petroleros a amortización de la deuda externa</i>	<i>No</i>	<i>Alto</i>
<i>Eliminar las preasignaciones</i>	<i>No</i>	<i>Bajo</i>
<i>Elevar los niveles de recaudación</i>	<i>Si</i>	<i>Alto</i>
<i>Reducir los índices de morosidad y evasión</i>	<i>Si</i>	<i>Medio-Alto</i>
Promedios	37.5%	Medio-Alto

4.5 **El Banco apoyó la estabilización macroeconómica con \$509 millones, de los cuales más del 95% se dirigieron a proveer liquidez fiscal y el 5% restante buscó reforzar la administración tributaria.** En 1994, el Banco aprobó tres operaciones sectoriales de reforma en los sectores de transporte, financiero y agropecuario, proveyendo \$260 millones en fondos de rápido desembolso, acompañados de \$25 millones en cooperaciones técnicas reembolsables. En 2000, el Banco volvió a apoyar al País con liquidez mediante un Programa Sectorial de Inversiones de \$150 millones, con ambiciosas condicionalidades en tres áreas: (i) Fomento a la participación del sector privado en infraestructura, (ii) Resolución de las instituciones financieras intervenidas y (iii) Protección social.

4.6 **Contrario a las metas propuestas, la economía aumentó su volatilidad durante el período y las condiciones macroeconómicas aún no aseguran una capacidad de crecimiento sostenible.** Dos crisis de repago de la deuda externa pública incrementaron la prima de riesgo del País y aumentaron el peso del servicio de la deuda, pero permitieron disminuir la deuda en relación con el PIB a un ritmo del 5.6% anual entre 1990 y 2002. En 1994, el Proyecto de Reducción de Deuda y su Servicio (850/OC-EC, \$80 millones) fue relativamente efectivo gracias a su focalización y a la especificidad técnica de su diseño. No obstante, la deuda pública interna creció significativamente durante la década, pasando de \$210 millones en 1990 a \$2770 millones en 2002, como resultado del salvataje bancario y por su uso como fuente alternativa de financiamiento de los déficit públicos. En lo referente al control del gasto y las preasignaciones, recién en el 2000 se lograron imponer límites legales al gasto público, mediante la Ley de Estabilización, Transparencia y Disciplina Fiscal del 4 de Junio de 2002 que fija un techo de 3.5% al incremento anual del gasto, pero las preasignaciones continúan limitando la posibilidad de reducción del gasto. Por otra parte, el Banco fue muy efectivo en el apoyo al fortalecimiento de la administración tributaria del Ecuador mediante dos operaciones (904/SF-EC de \$3.5 millones y 1062/OC-EC de \$15.8 millones) y una serie de CTs no reembolsables. La recaudación tributaria creció significativamente a partir de 2000, sin

embargo comienza a experimentar una creciente resistencia y promueve la aparición de una multitud de conceptos impondibles, tornando difícil su recaudación y administración.

2. Planificación y Modernización del Estado

Tabla 4.3: Alcance de Objetivos de Desarrollo – Planificación y Modernización (1990 a 2002)

Objetivo de Desarrollo	Reportado	Realización
<i>Modernizar el Estado / Mejorar desempeño del sector público</i>	No	Medio-Bajo
<i>Reducir y redefinir la intervención estatal en actividades productivas</i>	No	Medio-Bajo
<i>Fortalecer el sistema de programación de inversiones públicas / Mejorar la asignación de recursos públicos en proyectos de inversión</i>	Si	Medio
<i>Mejorar el poder fiscal como instrumento de política económica</i>	En Ejecución	Medio-Alto
<i>Mejorar la capacidad técnica del sector público</i>	No	Medio-Bajo
Promedios	25%	Medio

- 4.7 **El Estado no logró una transformación estructural, salvo excepciones como el Servicio de Rentas Internas.** El Banco dispersó sus esfuerzos al apoyo de múltiples áreas del Estado, principalmente mediante 26 CTs dotadas de un promedio de \$500,000 cada una con un escaso impacto y un prácticamente nulo seguimiento de sus resultados o impactos. La Administración señala que “un gran proyecto del Banco Mundial (MOSTA - Modernization of the State) ocupó el poco espacio que había en el sector”. Se destaca el bajo nivel de seguimiento de las operaciones y de sus objetivos de desarrollo, clave para la programación y continuidad del accionar del Banco en el sector. Lo que ha propiciado, por ejemplo, que el Banco apoyara el fortalecimiento de la capacidad de gestión de inversión pública desde 1993, pero no tuviera una contraparte estable hasta después del 2000. Aun cuando el sistema de planificación del Ecuador se ha dinamizado durante el período, no se ha logrado una perspectiva de largo plazo y en la práctica no existe una coordinación efectiva de funciones entre el MEF y el ODEPLAN (o la nueva SEMPLADES).

3. Descentralización y Desarrollo Local

Tabla 4.4: Alcance de Objetivos de Desarrollo – Descentralización y Desarrollo Local (1990 a 2002)

Objetivo de Desarrollo	Reportado	Realización
<i>Descentralizar – Ingresos y competencias</i>	No	Medio-Bajo
<i>Fortalecer la capacidad de gestión local</i>	No	Medio-Bajo
<i>Mejorar el estándar de vida de la población del Occidente de Pichincha - mejorando la producción agrícola</i>	No	Medio-Bajo
<i>Mejorar el estándar de vida de la población del Occidente de Pichincha - proveyendo servicios públicos</i>	No	Medio-Bajo
<i>Mejorar el estándar de vida de la población del Occidente de Pichincha - disminuyendo la inmigración hacia centros urbanos</i>	No	Medio-Bajo
<i>Revitalizar las actividades comerciales y de servicios en el Centro Histórico de Quito</i>	No	Medio-Alto
<i>Atraer la inversión privada al Centro Histórico de Quito</i>	No	Alto
<i>Reducir los índices de contaminación del Centro Histórico de Quito</i>	No	Medio
Promedios	0%	Medio

- 4.8 **El Banco no ha efectuado ningún seguimiento de los objetivos definidos en el sector de descentralización pese a que lo identifica como uno de los elementos clave en Ecuador.** De hecho, apoyó el proceso de descentralización en forma intermitente, no

logrando auxiliar al País para evitar las dificultades típicas que aquejan a dichos procesos. En el 2001, el proceso de descentralización tomó nuevo empuje, basándose en un diálogo entre partes con intereses contrapuestos, sin la guía de metas de optimización global. Como resultado, la descentralización de recursos ganó un respaldo jurídico durante el período, pero no pudo detallar la secuencia de transferencia de competencias. A la fecha, muchas entidades seccionales adolecen de una grave dependencia de los recursos del gobierno central y de insuficiente capacidad para la provisión de servicios.

- 4.9 **Limitándose a apoyar esfuerzos en el Occidente de Pichincha y el municipio de Quito, dos áreas relativamente privilegiadas donde el Banco contribuyó una proporción ínfima de recursos respecto al PIB local.** El Banco apoyó esfuerzos para mejorar el estándar de vida de poblaciones locales. No obstante los recursos contribuidos no se correlacionaron las metas propuestas. En el Occidente de Pichincha,⁹² el Banco facilitó \$38 millones, equivalentes al 0.08% del PIB de Pichincha. En la práctica, el estándar de vida de la zona mejoró sólo moderadamente en la década y la zona rural no logró crecer a un ritmo muy superior al promedio nacional. Adicionalmente, el Banco articuló un apoyo directo a un municipio grande, el de Quito, que pese a la falta de seguimiento de los sistemas del Banco y según la información obtenida por OVE logró generar oportunidades de desarrollo económico y atraer inversión privada, lográndose gran parte de los objetivos de desarrollo propuestos.

4. Desarrollo Sostenible

Tabla 4.5: Alcance de Objetivos de Desarrollo – Desarrollo Sostenible (1990 a 2002)

Objetivo de Desarrollo	Reportado	Realización
<i>Proteger el medio ambiente</i>	<i>No</i>	<i>Medio</i>
<i>Promover desarrollo nacional recursos costeros – acuicultura</i>	<i>No</i>	<i>Medio</i>
<i>Promover uso sostenible de recursos costeros – conservación de manglares</i>	<i>No</i>	<i>Medio</i>
<i>Mejorar las oportunidades económicas de la población costera</i>	<i>No</i>	<i>Medio-Bajo</i>
<i>Revertir el deterioro ambiental de las Islas Galápagos</i>	<i>No</i>	<i>Medio</i>
<i>Apoyar el establecimiento sistemas productivos sostenibles en la Amazonía Norte – Mejorar los niveles de ingresos de la población y la Conservación del Medioambiente</i>	<i>En Ejecución</i>	<i>Medio-Bajo</i>
<i>Promover desarrollo de "planes de vida" de nacionalidades indígenas</i>	<i>En Ejecución</i>	<i>Medio-Bajo</i>
Promedios	0%	Medio

- 4.10 **A pesar de que la tasa de deterioro del ambiente es alarmante en el largo plazo el Banco no ha realizado un seguimiento consistente de sus objetivos de desarrollo en el área.** La riqueza natural del País sufre el impacto de la actividad petrolera, las actividades agrícolas vinculadas a la exportación, la industria forestal, las camaroneras, la pesca y la expansión colonizadora. En 1976 se creó un Sistema Nacional de Áreas Protegidas, que ahora comprende 18% del territorio nacional, pero que adolece de falta de capacidad técnica y operativa para detener el deterioro ambiental. Por ejemplo, la tasa de deforestación anual (1,2%) es la más alta entre los países amazónicos. Las leyes de colonización tampoco contribuyen a la conservación, requiriendo la “puesta en producción” de un mínimo de 80% del área reclamada en un plazo máximo de 24 meses, por lo que frecuentemente incentivan actividades productivas depredadoras del medio ambiente.

- 4.11 **Conforme a la información externa obtenida por OVE, el Banco mediante una serie de cooperaciones técnicas no reembolsables logró prestar un valioso apoyo a la institucionalización ambiental.** En 1993, el Banco aprobó su primera operación de la década en el área ambiental: el Programa de Manejo de Recursos Costeros (913/SF-EC) dotado de \$14.9 millones, que incluye estudios para la preservación de manglares, al mismo tiempo que convive con una compleja institucionalidad en el área ambiental, sin proponerse optimizar su funcionalidad. No obstante los esfuerzos, en la década de los 90's, los manglares costeros continuaron disminuyendo a una tasa anual de 1.6%, menor que en la década pasada, pero aun elevada. Recién a fines de la década, el Banco retomó intervenciones puntuales en áreas ambientalmente críticas (Islas Galápagos y Amazonía Norte) donde se había acelerado la introducción de actividades agresivas para los frágiles ecosistemas. Por otra parte, desde 1990, el Banco puso a disposición del Ecuador una serie constante de diez CTs por un valor agregado de \$2.5 millones. Mientras la mayoría de los recursos de los préstamos se destinaron a consultorías u obras de infraestructura, las CTs permitieron un trabajo constante a escala nacional, que resultó en la recopilación y ordenamiento de toda la normativa ambiental del País, en la implantación de novedosos mecanismos de mercado para la conservación, como el implementado en el sector forestal y la organización formal del Ministerio del Ambiente.

5. Participación Privada en Infraestructura

Tabla 4.6: Alcance de Objetivos de Desarrollo – Participación Privada en Infraestructura (1990 a 2002)

Objetivo de Desarrollo	Reportado	Realización
<i>Promover una gestión eficiente de la infraestructura</i>	No	Bajo
<i>Fijar tarifas que permitan la recuperación de costos</i>	No	Medio-Bajo
<i>Apoyar inversiones privadas en Electricidad, Transporte y Agua y Saneamiento</i>	En Ejecución	Medio-Bajo
<i>Apoyar a la inversión pública donde no son factibles las concesiones</i>	No	Medio-Bajo
<i>Fortalecer la capacidad reguladora y de supervisión y desarrollar marcos regulatorios adecuados</i>	En Ejecución	Medio-Bajo
<i>Reorganizar el sector eléctrico incluyendo la creación de una entidad reguladora autónoma y el apoyo a los procesos de concesión</i>	No	Medio-Bajo
<i>Reestructurar y modernizar los servicios de transporte, incluyendo modificar el papel del Estado en el sector, abrirlo a la participación privada mediante un plan global, lograr un nivel adecuado de mantenimiento vial y asegurar accesibilidad de caminos vecinales</i>	Si	Medio
<i>Apoyar mejoras en aeropuertos, puertos y transporte urbano</i>	No	Medio-Bajo
Promedios	16.7%	Medio-Bajo

- 4.12 **El Banco trabajó con continuidad en el sector vial, donde se logró atraer alguna inversión privada, pero al igual que en los casos anteriores con muy escaso seguimiento de los objetivos propuestos.** El análisis del sector muestra que aún se carece de un esquema sostenible de ingresos y una optimización global que incluya un adecuado mantenimiento y que la provisión de servicios de infraestructura continúa siendo afectada por altos niveles de subsidios e ineficiencia⁹³. Durante el período, salvo casos específicos, como la provisión de servicios de agua potable y saneamiento en Guayaquil, existió en general una baja capacidad para atraer las inversiones privadas requeridas para satisfacer la demanda de servicios y propender a una igualdad de acceso. El estado actual de los sectores de infraestructura es peculiar, porque están compuestos casi enteramente por empresas públicas, pero están estructurados y sujetos a normativas inspiradas en principios aplicables a empresas privadas. Más recientemente se exploraron

mecanismos alternativos para el desarrollo de infraestructura, pero estos no obligan a mejorar la eficiencia en la provisión de servicios. Los fideicomisos recaudadores en el sector eléctrico y los esquemas de concesiones viales constituyen pasos hacia la búsqueda de una mayor viabilidad económico-financiera, aunque continúan percibiéndose resistencias a la participación privada.

B. Competitividad (COM)

1. Políticas de Apoyo a la Competitividad

Tabla 4.7: Alcance de Objetivos de Desarrollo – Políticas Apoyo a la Competitividad (1990 a 2002)

Objetivo de Desarrollo	Reportado	Realización
<i>Mejorar la competitividad de la economía</i>	<i>No</i>	<i>Medio-Bajo</i>
<i>Crear un clima competitivo que obedezca a las leyes del mercado</i>	<i>No</i>	<i>Medio-Bajo</i>
<i>Incrementar desarrollo de investigación aplicada en áreas particularmente relevantes a las necesidades socioeconómicas del País</i>	<i>No</i>	<i>Medio-Bajo</i>
<i>Mejorar la conservación y control ambiental</i>	<i>No</i>	<i>Medio-Bajo</i>
Promedios	0%	Medio-Bajo

- 4.13 **El Banco se planteó 49 objetivos de desarrollo y destino el 12% de los recursos al apoyo directo a la competitividad pero nuevamente se destaca la ausencia de seguimiento o reporte de los objetivos pese al énfasis que presenta el área en los documentos de programación.** La información obtenida por OVE indica que el País ha carecido de una política de competitividad realmente abarcativa y consistente a lo largo del período. Entre 1990 y 2002, las inversiones públicas y privadas se mantuvieron en niveles bajos, lo que impidió mejorar la productividad en forma sostenida. La inversión pública ha sido la variable de ajuste en este período, descendiendo del 8.6% al 1.4% del PIB en 1990 y 1999 respectivamente, mientras la inversión privada se ha mantenido en el orden de 18% del PIB durante el período. El debate sobre competitividad giró en torno al contexto macro, las leyes u otro tipo de factores externos, mientras se minimizó el rol de las empresas en los niveles de competitividad del País. OVE ha podido constatar que a partir de 2000, con apoyo de una serie de CTs no reembolsables del Banco se generó un movimiento público/privado para desarrollar una agenda nacional de competitividad, que resultó en un listado extenso de acciones y grupos de trabajo. Estos funcionaron solamente mientras tuvieron apoyo internacional pero lograron que su ente coordinador, el Consejo Nacional de Competitividad, dependiente de la Presidencia de la República, continuara trabajando en una agenda de competitividad. Sin embargo, la receptividad de estas acciones a nivel de las empresas en general ha sido baja. En áreas como ciencia y tecnología, las empresas ecuatorianas invierten 10 veces menos que el promedio latinoamericano.
- 4.14 **Excepto por sus programas globales de crédito de inicios de la década y el apoyo al sector agropecuario, el Banco tuvo una acción muy reducida en apoyo directo al sector real de la economía.** El Banco aprobó solamente un Programa de Ciencia y Tecnología en 1995 (874/OC-EC por \$24 millones) para promocionar la inversión privada en investigación y desarrollo así como la mejora de los servicios e infraestructura tecnológica. Sin embargo, el mecanismo de apoyo a proyectos de investigación en el sector privado generó poco interés y más de 90% de los recursos del préstamo, se

utilizaron en cambio para fortalecer el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología (SNCT) y a la Fundación para Ciencia y Tecnología (FUNDACYT). Por tanto, fue el sector público y no el privado el beneficiario más directo del proyecto.

2. Financiamiento al Sector Privado

Tabla 4.8: Alcance de Objetivos de Desarrollo – Financiamiento al Sector Privado (1990 a 2002)

Objetivo de Desarrollo	Reportado	Realización
<i>Mejorar actividades productivas privadas vía crédito</i>	<i>No</i>	<i>Bajo</i>
<i>Reformar estructura y marco de funcionamiento del sistema financiero</i>	<i>Si</i>	<i>Medio-Alto</i>
<i>Lograr asignación eficaz del crédito</i>	<i>No</i>	<i>Medio</i>
<i>Liberalización de tasas de interés</i>	<i>Si</i>	<i>Alto</i>
<i>Promover mayor eficiencia en el sistema financiero</i>	<i>No</i>	<i>Medio-Bajo</i>
<i>Promover mayor competencia en el sistema financiero</i>	<i>No</i>	<i>Medio</i>
<i>Lograr una supervisión prudencial adecuada</i>	<i>No</i>	<i>Medio-Alto</i>
<i>Modificar marco legal y redefinir funciones del Banco Central y régimen monetario</i>	<i>Si</i>	<i>Alto</i>
<i>Favorecer surgimiento de nuevos mecanismos para canalizar ahorros de mediano y largo plazo</i>	<i>No</i>	<i>Medio-Bajo</i>
<i>Optimizar servicios financieros rurales - BNF</i>	<i>No</i>	<i>Bajo</i>
<i>Optimizar financiamiento para viviendas - BEV</i>	<i>No</i>	<i>Bajo</i>
<i>Promover mercado de valores</i>	<i>No</i>	<i>Medio</i>
<i>Optimizar sistema de pensiones</i>	<i>No</i>	<i>Medio-Bajo</i>
<i>Mejorar funcionamiento del mercado de seguros</i>	<i>No</i>	<i>Medio-Bajo</i>
Promedios	21.4%	Medio

4.15 **En el sector financiero, el Banco siguió los aspectos formales y legales pero no realizó seguimiento de los objetivos de fondo.** El Banco buscó la profundización del crédito mediante programas de corte tradicional: un Programa Global de Crédito a la Microempresa en 1990 y un Programa Global de Crédito Multisectorial en 1991, seguidos de un Programa Sectorial Financiero: (833/OC-EC) en 1994. El programa sectorial de 1994 buscaba liberalizar y solidificar el sector. Según el PCR: “los objetivos originales del programa en su mayoría no se cumplieron” y agrega que “dada la fragilidad del sistema político y la debilidad de las instituciones supervisoras, la liberalización del sistema financiero, que el Programa Original apoyaba, posiblemente no constituyó un orden apropiado de las etapas necesarias para lograr un resultado satisfactorio. Probablemente, un orden más apropiado hubiese consistido en que el Programa asegure primero el fortalecimiento de las instituciones de supervisión financiera, para promover posteriormente la liberación del sistema”. Llama la atención que luego del primer tramo del sectorial que motivó la rápida liberalización del sector, el incumplimiento de las condiciones de regulación y supervisión contempladas en el segundo y tercer tramo, no haya generado enérgicas acciones de contingencia por parte del Banco. Asimismo, resalta el hecho de que la Administración identifique como uno de los elementos que han fallado en este proceso la correcta comprensión de la economía política que se ponía en marcha a través de este programa,⁹⁴ elemento que es también identificado como clave por el País.

4.16 **El análisis del sector muestra que en el 2002, el financiamiento al sector privado resulta aún más escaso y costoso que en 1990, al haberse restringido la banca pública pero sin asegurar alternativas privadas competitivas.** El régimen legal del sector se modificó en 1992, 1994 y en 2000, cuando se eliminaron las funciones de

emisión monetaria del Banco Central. Pero la acelerada reforma fue acompañada de una supervisión, que si bien fue fortalecida, resultó incapaz de prevenir la crisis de 1999, que a su vez desembocó en una reducción de la competencia en el sector, acentuando los requerimientos de liquidez del sistema y reduciendo el acceso al crédito vía el aumento de “spreads”. Se eliminaron distorsiones relativas a la intervención del Estado en la fijación de tasas, pero se introdujeron nuevas heredadas de la crisis, tales como la ausencia de prestamista de última instancia y la necesidad de contribución para solventarlos gastos corrientes de la Agencia de Garantía de Depósitos. La banca pública en general ha disminuido su cartera, pero sin generar alternativas viables para el financiamiento de sectores productivos. La banca privada consiste de 26 entidades, que a pesar de su número, no se han embarcado en pujas competitivas tendientes a maximizar la eficiencia del sistema.

3. Promoción de Sectores Competitivos

Tabla 4.9: Alcance de Objetivos de Desarrollo – Promoción de Sectores Competitivos (1990 a 2002)

Objetivo de Desarrollo	Reportado	Realización
<i>Liberar el comercio exterior e incrementar exportaciones</i>	<i>No</i>	<i>Alto</i>
<i>Apoyar a pequeños y medianos exportadores de productos no tradicionales</i>	<i>No</i>	<i>Medio</i>
<i>Redefinir el papel del sector público en el sector agrícola y Eliminar distorsiones en los precios agrícolas</i>	<i>Si</i>	<i>Alto</i>
<i>Incrementar nivel y calidad del producto agropecuario / Aumentar calidad y aptitud fitosanitaria de los cultivos y explotaciones pecuarias prioritarias</i>	<i>No</i>	<i>Medio</i>
<i>Incrementar productividad por hectárea de los cultivos y explotaciones pecuarias prioritarias / Racionalizar el uso de los recursos productivos del sector agropecuario y Establecer las bases para la administración efectiva de la tierra</i>	<i>Si</i>	<i>Medio-Alto</i>
<i>Apoyar explotación de la reserva pesquera / Mejorar la calidad / Desarrollar nuevas técnicas de crianza / Mejorar la flota y la infraestructura pesquera / Mejoras ambientales en la explotación pesquera</i>	<i>No</i>	<i>Medio-Alto</i>
<i>Fortalecer la institucionalidad del sector turístico / Diseñar mecanismos de cooperación con el sector privado en el área de turismo</i>	<i>No</i>	<i>Medio-Alto</i>
Promedios	28.6%	Medio-Alto

- 4.17 **No existe seguimiento alguno sobre los objetivos perseguidos en lo relativo a la liberalización del comercio exterior e incremento de las exportaciones congruentes con un relativo desapego del Banco respecto al sector real de la economía.** No obstante durante los 90's, el Ecuador dio importantes pasos en pos de la liberación de su comercio exterior. Como producto ingresote la participación activa del Ecuador en la CAN y el ingreso a la OMC (1996), los niveles arancelarios equivalentes descendieron de tarifas máximas del 290% y tarifas promedio del 11.6% ad-valorem en 1990, a casi la mitad (6.5%), aunque la reciente imposición de salvaguardas elevó el nivel arancelario efectivo a un 9% del valor CIF de las importaciones.
- 4.18 **El Banco apoyó la reforma del sector agropecuario mediante un programa sectorial, que además incluyó una cooperación técnica de \$12.5 millones (832/OC-EC).** El programa logró la liberalización de los mercados e insumos agropecuarios y la reorganización institucional del Sector Público Agropecuario. En cuanto a la sostenibilidad de los logros, aunque hubo importantes avances, subsisten deficiencias sectoriales en materia de comercialización e infraestructura, así como en el acceso a financiamiento para sectores exportadores claves (banano, flores, y productos forestales).

También hay asuntos sin resolver, como por ejemplo los relativos al riego y los sistemas de titularidad de tierras. El Banco continuó prestando soporte al sector agropecuario mediante un Programa de Modernización de Servicios Agrícolas (892/OC-EC),⁹⁵ que buscó aliviar la notable carencia de servicios agropecuarios y deficiencias fitosanitarias. El proyecto probó la viabilidad de los mecanismos de apoyo al sector. Asimismo, el equipo de ejecución del proyecto se mantuvo estable por casi 10 años, favoreciendo la generación de otra operación: el Programa de Titulación de Tierras (PRAT).

- 4.19 **Como consecuencia de los tratados internacionales, el Estado disminuyó considerablemente su participación en la fijación de precios agrícolas, así como en la provisión de insumos (excepto el agua de riego) y canales de distribución.** Sin embargo, las exportaciones agropecuarias perdieron terreno en el total exportado, pasando del 31% en 1990 al 23% en 2002, pese al buen crecimiento de las exportaciones agropecuarias no tradicionales. No obstante, a lo largo de la década, el valor agregado del producto agropecuario, medido a través del precio por tonelada, se deterioró en más del 40%. La productividad por hectárea de los productos de exportación (banano y flores) aumentó a una tasa baja de alrededor del 3% anual, mientras los productos de consumo doméstico (maíz, papa, y azúcar) se mantuvieron constantes en promedio.⁹⁶
- 4.20 **El Banco no apoyó directamente con préstamos a otros sectores productivos, no obstante algunos de ellos crecieron aceleradamente.** Así la pesca se había convertido en la tercera generadora de recursos externos del País (generando más de \$1000 millones en 1998, antes de descender al orden de \$600 millones por problemas fitosanitarios). Similarmente, el sector turismo es una de las actividades productivas más dinámicas del País y un importante generador de divisas (generando casi \$400 millones en 2002).

C. Desarrollo Social (SOC)

1. Educación y Salud

Tabla 4.10: Alcance de Objetivos de Desarrollo – Educación y Salud (1990 a 2002)

Objetivo de Desarrollo	Reportado	Realización
<i>Mejorar la asistencia y desempeño / Reducir los abandonos en escuela primaria</i>	<i>Si</i>	<i>Alto</i>
<i>Mejorar la calidad de la educación en zonas rurales</i>	<i>Si</i>	<i>Alto</i>
<i>Mejorar la formación de capital humano entre la población vulnerable en sus años iniciales</i>	<i>No</i>	<i>Medio</i>
<i>Aumentar acceso a la educación primaria y secundaria para los grupos de bajos ingresos</i>	<i>No</i>	<i>Alto</i>
<i>Optimizar el uso de la infraestructura educativa / Mejorar la eficiencia de la educación primaria / Descentralizar la prestación de servicios educativos</i>	<i>No</i>	<i>Medio</i>
<i>Mejorar la nutrición infantil</i>	<i>No</i>	<i>Medio-Alto</i>
<i>Mejorar el crecimiento de los niños menores de 6 años: (i) Reducir Enfermedades diarreicas agudas y (ii) Mejorar Niveles de Vacunación</i>	<i>Si</i>	<i>Medio-Alto</i>
Promedios	42.8%	Medio-Alto

- 4.21 **En la década de los 90's, los avances más significativos se dieron en la educación primaria, aunque continúa experimentándose un alto nivel de inequidad en perjuicio de la población rural y los grupos de menores ingresos, así como una alta ineficiencia.** La tasa neta de asistencia a la educación primaria alcanzó el 92.9%, mientras la tasa neta de asistencia secundaria continúa siendo limitada: 52.3%. Por otra parte la desigualdad es alta. En 2001 la población urbana mayor de 24 años presentaba un

promedio de 9 años de educación, mientras que entre la población rural ese promedio era inferior a 5 años y en la población indígena sólo 2 años. Entre 1990 y 2002, los años de escolaridad en las zonas rurales se incrementaron levemente de 4 a 4.9 años. Pero la calidad de la educación en zonas rurales es significativamente inferior a las zonas urbanas: 54.3% de los alumnos en zonas rurales (cohorte 1993-94 a 1998-99) aprobaron de primero a sexto grado sin repetir ni desertar cierto número consecutivo de grados, mientras en las zonas urbanas el 84.3% de los alumnos lograron esta meta. Por otra parte, a pesar de que la proporción de alumnos por profesor declinó durante la década, pasando de 30.2 en 1990 a 26.9 en 1998, diversos estudios colocan a Ecuador como uno de los sistemas más deficientes dentro de América Latina.⁹⁷ Entre otras causas, se destacan: el inadecuado entrenamiento de los maestros, la falta de acceso a materiales de estudio y los sistemas de remuneración docente. El Banco atacó las problemáticas de inequidad e ineficiencia mediante un Programa de Redes Escolares Rurales Autónomas (1142/OC-EC) dirigido a otorgar autonomía a cerca del 20% de las escuelas de las áreas rurales, equivalente a alrededor del 5% de las escuelas del País.

- 4.22 **El Banco apoyó la atención integral de menores de 6 años mediante un programa de \$45 millones aprobado en 1997 (1056/OC-EC).** El programa buscaba ampliar la cobertura de servicios a unos 90,000 menores mediante subsidios ejecutados por contratistas seleccionados en forma competitiva, así como involucrar a los padres en tareas de prevención y liberarles para que puedan aumentar sus posibilidades de integrarse a la fuerza laboral. La red institucional que ejecutaría el proyecto se superimpuso sobre la existente, resultando sujeta a vaivenes políticos y dañando su sostenibilidad. Para finales del año 2003 el programa había completado el 85% de las rehabilitaciones y mediante dos subastas la cobertura del programa había llegado a unos 130,000 niños. La atención de menores y la salud en general han registrado avances, pero la institucionalidad es aún deficiente. Por otra parte, la desnutrición continúa siendo uno de los principales desafíos del sistema de salud ecuatoriano. En 1999, alrededor de 30% de los niños ecuatorianos menores de 5 años sufría de algún tipo de desnutrición (crónica, global, o ambas).

2. Agua y Saneamiento

Tabla 4.11: Alcance de Objetivos de Desarrollo – Agua y Saneamiento (1990 a 2002)

Objetivo de Desarrollo	Reportado	Realización
<i>Aliviar las condiciones de pobreza mediante mejora en la provisión de agua y saneamiento</i>	No	Medio-Alto
<i>Mejora la cobertura / Mejorar cobertura de agua potable y alcantarillado en Cuenca, Guayaquil y Quito</i>	Si	Alto
<i>Mejorar calidad de agua potable y alcantarillado en Guayaquil / Mejorar condiciones de higiene y salud de población de la ciudad de Quito / Sanear Río Cuenca / Reducir riesgos daños hídricos al norte de Quito</i>	Si	Alto
<i>Reformar política tarifaria / Mantener tarifas adecuadas en Guayaquil</i>	No	Medio
Promedios	50%	Medio-Alto

- 4.23 **El Banco brindó apoyo constante al sector de agua y saneamiento, especialmente en las grandes ciudades;** realizó operaciones directas con las empresas proveedoras de Quito, Guayaquil y Cuenca que totalizaron casi \$300 millones en el período sobre las que existe un seguimiento razonable del logro de sus objetivos de desarrollo. Además, trabajo

con el CONAM, el MIDUVI y entes descentralizados en la planificación y ejecución de obras a nivel local, así como en el desarrollo de alternativas de normativa nacionales y esquemas tarifarios. El préstamo del Banco para ETAPA en Cuenca (592/OC-EC de \$12 millones), mejoró la situación sanitaria y actualmente ETAPA comenzó a mostrar estados de resultados positivos. En Quito, se apoyó la fusión de la empresa municipal de agua y la de alcantarillado, a partir de lo cual se produjo el retiro de alrededor de 20% del personal. Asimismo, las tarifas por metro cúbico (m^3) se duplicaron y la provisión de agua potable se expandió a 5.1 m^3 por segundo, versus un consumo facturado de 2.4 m^3 por segundo. Si bien esto permitiría la provisión de Quito con un horizonte a 2020, la financiación de obras priorizó la búsqueda de nuevas fuentes, en lugar de la reducción de los niveles de ANC. Como resultado de su reconversión, EMAAP-Q ha comenzado a explorar opciones de participación privada en la gestión comercial, el desarrollo de nuevas áreas como las Parroquias Orientales o la operación de plantas de suministro y tratamiento. En Guayaquil, se prestó un decidido apoyo a la concesión del servicio a un operador privado, lo que finalmente se concretó entre abril y septiembre 2001. Además de la asistencia durante el proceso de concesión, el Banco financió obras de rehabilitación a ser ejecutadas durante los primeros 48 meses de la concesión. Asimismo, se buscó acompañar la reconversión laboral de los funcionarios retirados mediante una cooperación técnica del FOMIN, aprobándose un total de 17 CTs no reembolsables por casi \$3 millones en el área de agua y saneamiento, con las cuales se facilitó no sólo la preparación de proyectos, sino que se buscó tener permanencia en el debate de los temas regulatorios y tarifarios. Finalmente, el Préstamo para Protección de las Laderas de Pichincha (935/OC-EC de \$20 millones) responde a una lógica diferente, orientada a la prevención de daños por inundaciones en una zona emergente de Quito. El proyecto resultó muy exitoso, recuperándose buena parte de los costos mediante incrementos de tarifas de alcantarillado e impuestos prediales. Esto dio lugar a la replicación de un componente similar dentro del Programa de Saneamiento Ambiental del Distrito Metropolitano de Quito (1424/OC-EC de \$40 millones), dirigido a obras de prevención en las laderas orientales, una zona de menores ingresos.

- 4.24 **El análisis del sector muestra que la cobertura de agua potable y alcantarillado se incrementó en el período 1990 a 2002, aunque la mejora tuvo lugar mayormente en las grandes ciudades (donde el Banco también concentró sus esfuerzos) mientras el resto del País continúa rezagado y sujeto a esquemas tarifarios que no cubren los costos de operación.** Entre 1990 y 2002, la cobertura de agua en el País se incrementó de 38.2% a 47.9%, y la cobertura de alcantarillado pasó de 39.5% a 48%⁹⁸. A pesar del esfuerzo, la cobertura sigue siendo baja en comparación con otros Países latinoamericanos. La calidad del agua ha mejorado, pero continúa presentando deficiencias. El 95% de los sistemas de agua proveen agua intermitentemente, lo cual incrementa el riesgo de contaminación en las tuberías. Los sistemas urbanos con desinfección de agua potable alcanzan sólo al 60% del total. La eficiencia de las empresas y la calidad de servicio en las grandes ciudades ha mejorado, aunque en distinto grado. La empresa concesionaria del servicio en Guayaquil emplea 3.4 empleados cada 1,000 conexiones; en Quito la cantidad se redujo de 10 en 1990 a 6.5 en 2002.⁹⁹ Las tarifas a nivel nacional continúan siendo bajas y sólo cubren el 67% de los costos de operación y mantenimiento rutinario, lo que obliga a transferencias del gobierno nacional y las municipalidades.

3. Apoyo al Sector Habitacional

Tabla 4.12: Alcance de Objetivos de Desarrollo – Apoyo al Sector Habitacional (1990 a 2002)

Objetivo de Desarrollo	Reportado	Realización
<i>Mejorar las condiciones habitacionales de la población de bajos ingresos / Apoyo a la formación de capital físico de los grupos vulnerables</i>	<i>No</i>	<i>Medio-Bajo</i>
<i>Transformar el sector proveedor de viviendas de bajos ingresos</i>	<i>En Ejecución</i>	<i>Medio</i>
<i>Mejorar la equidad y la eficiencia de las inversiones públicas en el sector vivienda</i>	<i>En Ejecución</i>	<i>Alto</i>
Promedios	0%	Medio-Alto

- 4.25 **En 1997 el Banco aprobó \$62 millones (1078/OC-EC y 1002/SF-EC) para impulsar el mercado de viviendas de interés social, otorgando subsidios directos a la demanda y promoviendo reformas en la normativa legal.** Sobre este proyecto, en que no se efectuó seguimiento en lo referente al logro de los resultados previstos, la revisión muestra que aún cuando el programa logró otorgar más de 48,000 subsidios, el proceso de reforma del sector está aún inconcluso.¹⁰⁰ Casi el 90% de los recursos del programa se destinaron a financiar un subsidio a la demanda, en la forma de un bono conocido como Sistema de Incentivos para la Vivienda (SIV), otorgado a familias con ingresos mensuales inferiores a \$240 y \$360, para la mejora o la compra de una vivienda. El sistema generó el interés de entidades financieras,¹⁰¹ promotores privados y constructores individuales. No obstante la financiación del déficit habitacional del País permanece irresuelta ante los escasos resultados de la Compañía de Titulación Hipotecaria (CTH) que se creó para intentar captar recursos financieros de largo plazo en el mercado secundario. Por otra parte, los costos de trámites asociados a la construcción de viviendas de interés social siguen siendo altos. Un nuevo préstamo del Banco (1416/OC-EC de \$25 millones) aprobado en 2002, no incorpora ningún componente de reforma legal, pero incluye un componente de mejoramiento de barrios, que representa casi 12% de los recursos. No obstante las permanentes dificultades de financiamiento, se ha logrado la institucionalización del sistema de selección de beneficiarios del sector, mediante el decreto de traspaso de la unidad ejecutora de los proyectos al ámbito del MIDUVI.
- 4.26 **El déficit habitacional bordearía las 850,000 viviendas.** En la década de los 90's Ecuador registró un incremento de su tasa de urbanización. El déficit de servicios residenciales básicos, medido como las viviendas con falta de al menos uno de los servicios básicos (abastecimiento de agua, conexión a alcantarillado y servicio eléctrico) sobre el total de viviendas, disminuyó del 70.1% en 1990 a 63.1% en 2002. El índice de hacinamiento disminuyó de 34% a 26% en el período 1990-2002, pero el promedio de habitantes por cuarto (2.7) sigue estando muy cercano al umbral de hacinamiento (3 habitantes por cuarto). Las viviendas con piso de tierra disminuyeron de 17.3% a 16.7%. El porcentaje de hogares sin títulos formales de propiedad se mantuvo en 67% a lo largo del período, notoriamente alto comparado con la región.¹⁰²

4. Alivio de la Pobreza

Tabla 4.13: Alcance de Objetivos de Desarrollo – Alivio de la Pobreza (1990 a 2002)

Objetivo de Desarrollo	Reportado	Realización
<i>Aliviar la pobreza en áreas marginales urbanas y rurales / Disminuir el índice de necesidades básicas insatisfechas en las parroquias más pobres</i>	No	Medio
<i>Integrar a la población más pobre a la red de servicios sociales básicos / Integrar un plan de acción cohesivo dirigido a los grupos de bajos ingresos / Aumentar la focalización del gasto social en los quintiles más pobres</i>	No	Medio-Alto
<i>Aliviar la pobreza durante el curso del programa de estabilización económica y reforma del Estado: (i) Índice Pobreza, (ii) Mortalidad infantil, (iii) Desnutrición niños menores 5 años, (iv) Tasa neta asistencia a escuela primaria, (v) % de hogares con conexiones domiciliarias de agua potable, (vi) % de gasto social estatal vs. PIB, (vii) % de desempleo, (viii) Niveles de ingreso por habitante, (ix) Niveles de acceso a servicios básicos en los estratos más pobres de la población, (x) Beneficios a grupos vulnerables (Mujeres, Indígenas, ONGs)</i>	No	Medio-Alto
Promedios	0%	Medio-Alto

4.27 **El Banco no ha efectuado seguimiento alguno de los objetivos de reducción y alivio de la pobreza identificados en los documentos de programación. La mayoría de los esfuerzos del Banco dirigidos al alivio directo de la pobreza se canalizaron mediante el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE).** En 1994, 1996 y 2001, el Banco aprobó tres operaciones proveyendo un total de \$115 millones para el FISE. El programa consistía principalmente en la construcción o mejoramiento de centros educativos, de salud y pequeñas obras de saneamiento. El esfuerzo de rápida provisión de una red de contención social, fue inicialmente cofinanciado con el Banco Mundial, al que luego se unió la CAF. Tanto la CAF, como el BM experimentaron dificultades relacionadas con la transparencia en el manejo de fondos,¹⁰³ según surge de sus respectivos informes de auditoria.¹⁰⁴ Finalmente, ambas entidades declinaron participar en la operación más reciente y cancelaron los saldos no desembolsados de operaciones anteriores con el FISE. El préstamo FISE I experimentó serias ineficiencias: el gasto en salarios administrativos resultó 600% mayor que lo planificado,¹⁰⁵ la asignación de recursos sufrió una fuerte politización, aunque según comparaciones posteriores realizadas con el Mapa de la Pobreza, un 70% de los recursos se habrían dirigido a los dos quintiles más pobres. Es pertinente hacer notar que el FISE I no identificó el riesgo de politización a pesar de que la institución estaba adscrita a la Presidencia de la República. Adicionalmente, el FISE I y el FISE II utilizaron un sistema de adquisiciones centralizado que habría causado ineficiencias, recurriéndose a un esquema diferente en el FISE III. Finalmente, la pobre participación de las comunidades en los programas iniciales, llevó a la construcción de obras cuya operación y mantenimiento en ocasiones no podía ser afrontada en el ámbito local.

4.28 **A partir de 1999, el Banco apoyó el fortalecimiento de un instrumento objetivo de focalización que había sido un problema identificado repetidamente, pero los esfuerzos para mejorar habían sido insuficientes.** En 1999 se concretó una cooperación técnica por \$1 millón (ATN/JF-6366EC) para la creación de un Sistema Integrado de Indicadores Sociales (SIISE), el cual ha logrado consolidar gran parte de las fuentes estadísticas nacionales y está siendo usado extensamente. Este ha servido para desarrollar un mapa de pobreza a nivel de parroquias, posteriormente utilizado para la focalización geográfica de servicios sociales básicos. El Banco apoyó decididamente la

mejora en la focalización mediante un Sistema Identificación de Beneficiarios de Programas Sociales - SELBEN (1261/OC-EC de \$4.1 millones). Según las evaluaciones de proyecto, el SELBEN se considera “el primer esfuerzo serio para estandarizar y despolitizar la asignación de los recursos de los programas sociales”, siendo utilizado actualmente por el GOE para mejorar la focalización de la mayoría de los programas sociales.¹⁰⁶

- 4.29 **Los datos disponibles sobre pobreza muestran una reciente evolución favorable en zonas urbanas, pero la permanencia de desafíos en áreas rurales y entre la población indígena.** El balance de crecimiento real per capita fue casi nulo durante el período. La pobreza global medida por indicadores de consumo ha mejorado desde el 2000 en las áreas urbanas, pero permanece alta en las áreas rurales y entre los grupos indígenas. El gasto social total promedió 4.7% del PIB en el período 1990-2002. similar al promedio de los Países de la región. Sin embargo, se distribuyó en un conjunto de 22 programas sociales administrados por diversas entidades, provocando una superposición de objetivos y beneficiarios. Respecto al gasto total, el gasto en educación es 65%, el gasto en salud 22% y el gasto en atención infantil 13%. Los programas más importantes son el Bono Solidario y la Beca Escolar que en conjunto representan 60% del gasto social. El programa Bono Solidario posee el mayor presupuesto, aunque presenta numerosos problemas, entre ellos la amplitud de objetivos, así como su carácter procíclico y dificultades con los mecanismos de actualización de beneficiarios.

5. Atención a Emergencias

Tabla 4.14: Alcance de Objetivos de Desarrollo – Atención a Emergencias (1990 a 2002)

Objetivo de Desarrollo	Reportado	Realización
<i>Normalizar el desarrollo socioeconómico en áreas afectadas por el fenómeno del Niño</i>	<i>No</i>	<i>Medio-Alto</i>
<i>Desarrollar un sistema de prevención de catástrofes</i>	<i>No</i>	<i>Bajo</i>
Promedios	0%	Medio

- 4.30 **Ecuador es un País propenso a sufrir desastres naturales, pero la institucionalidad para la atención de emergencias carece de los recursos necesarios y el mismo Banco no realiza seguimiento del logro de los objetivos propuestos en el área.** El Banco apoyó los esfuerzos de rehabilitación y prevención mediante dos programas (1057/OC-EC y 1138/OC-EC) que en total involucraron mas de \$150 millones (incluyendo \$34.2 millones reasignados de otros ocho préstamos). Sin embargo las políticas de atención a emergencias priorizan la rehabilitación y reconstrucción, en detrimento de la planificación y prevención. En 1997 se buscó anticipar la posible ocurrencia de El Niño, creando la Unidad Coordinadora de Emergencia para Enfrentar el Fenómeno de El Niño (COPEFEN), con objetivos de prevención, reparación y mitigación bajo el directo control de la presidencia. La COPEFEN recibió fondos del BID y de otros organismos multilaterales para proyectos de reconstrucción, incluyendo la condición de que parte de estos fondos se utilizaran para la creación de una unidad de gestión de emergencias futuras. Una vez ocurrido el desastre, en 1998 se creó la Corporación Ejecutiva para la Reconstrucción de las zonas afectadas por el fenómeno de El Niño (CORPECUADOR) con el objetivo de planificar, contratar y monitorear los trabajos de rehabilitación de la

red vial principal bajo la cota de 1000 metros, destruida por El Niño. Este organismo superpuso sus funciones a las del Ministerio de Obras Públicas. En 1998 se creó la Oficina de Planificación ODEPLAN, que entre otras funciones, tomó atribuciones sobre el desarrollo de planes para situaciones de emergencia. En abril de 2002 un decreto ejecutivo amplió los roles de la COPEFEN para realizar la coordinación y planificación de todos los aspectos económicos, administrativos financieros y operativos en la atención de las emergencias. Adicionalmente, la Dirección de Defensa Civil es el organismo responsable del manejo de los desastres naturales.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. Conclusiones

- 5.1 El presente documento se propuso evaluar el Programa del Banco con el Ecuador con respecto a cinco criterios: (i) *relevancia*, (ii) *coherencia*, (iii) *eficiencia*, (iv) *eficacia* y (v) *calidad de los servicios*.
- 5.2 El primer criterio de evaluación es la **relevancia**, entendida como el grado de coincidencia entre el programa y los principales problemas de desarrollo del País. En términos de intención, el programa se fijó objetivos muy amplios, que se mantuvieron sustancialmente invariables a lo largo del período: (i) Estabilización de la economía y recuperación de la capacidad de crecimiento, (ii) Alivio de la pobreza, formación de capital humano e inclusión social, (iii) Gestión eficiente de la infraestructura con participación del capital privado y (iv) Modernización del Estado y promoción del desarrollo regional sostenible. Con diferente énfasis, estas áreas coincidieron con las prioridades generales enunciadas por los sucesivos gobiernos del Ecuador. Sin embargo, estos objetivos generales fueron traducándose en múltiples y ambiciosos objetivos de desarrollo que no capturaron las complejidades de la problemática ecuatoriana y supusieron la presencia de condiciones que no se daban en el Ecuador. Objetivos que luego no pudieron sustentarse con los limitados recursos asignados a cada sector por medio de las operaciones. En la práctica, las prioridades efectivas fueron variando ante las urgencias derivadas de las sucesivas crisis. Esto llevó al Banco a ahondar la dispersión de su foco, llegando a acumular 149 objetivos de desarrollo diferentes, lo que a su vez restó recursos a esfuerzos de desarrollo a largo plazo, particularmente a aquellos relativos a la competitividad del sector real, la solidificación de acuerdos de gobernabilidad y la institucionalización de instrumentos de desarrollo social.
- 5.3 El flujo de nuevos préstamos coincidió cercanamente con los compromisos de repago del País al Banco, excepto en 1994 cuando se buscó aprovechar lo que se percibió como una “ventana de oportunidad política” para implementar reformas, que sin embargo se desmoronó rápidamente por no estar enraizada en la realidad del País. La inusual concentración de aprobaciones generada en el año 1994 (casi un tercio de los fondos del programa 1990 a 2002) potenció las dificultades de implementación, llevando a cambios de objetivos de los préstamos en ejecución, la cancelación o el redireccionamiento de recursos equivalentes a casi el 10% del programa. *Por lo tanto, esta evaluación concluye que la intención del programa fue relevante respecto a los objetivos de desarrollo de largo plazo, pero el programa perdió relevancia en su ejecución. Particularmente la falta de implementación de las reformas impulsadas en 1994 encontró al Banco sin un plan alternativo, ante lo cual se enfocó en una gestión administrativo-financiera, menoscabando la persecución de objetivos de desarrollo de largo plazo.*
- 5.4 El segundo criterio de evaluación es la **coherencia**, es decir, si el programa integró la totalidad de los instrumentos del Banco y coordinó sus acciones con las de otros actores en la esfera del desarrollo. La evaluación concluye que la programación fue poco eficaz para integrar los instrumentos del Banco en un horizonte de planificación de largo

plazo, particularmente en un contexto de crisis casi permanentes. Los tipos de instrumentos utilizados demuestran una reducida coherencia del programa, ya que se privilegió la utilización de instrumentos de alta liquidez que no se adecuaban a la resolución de los desafíos de desarrollo del País. El Banco canalizó un 42% de los recursos totales del programa mediante mecanismos de libre o alta disponibilidad: 30% vía cinco préstamos sectoriales y 12% mediante apoyos a entidades directamente dependientes del Poder Ejecutivo, tales como el FISE. Asimismo, el Banco no aprovechó todo el potencial de las cooperaciones técnicas y los financiamientos al sector privado porque no logró integrarlos en un proceso global de programación. Por otra parte, a pesar de la manifiesta preocupación del Banco por el agravamiento del problema de deuda del País, no hay evidencia de que el Banco haya conducido “evaluaciones de capacidad de endeudamiento del País” con la constancia requerida por sus propias reglas internas, ni que este tipo de estudios hubiera precedido los ejercicios de programación. Ante la carencia de una evaluación sistemática, el Banco adoptó una posición doblemente conservadora respecto a los límites de endeudamiento vigentes para una cartera de País. Posición que sin embargo no se tradujo en una reducción de los objetivos de desarrollo declarados. A pesar de esto, el programa fue adquiriendo una dimensión de coherencia con relación a los mecanismos de coordinación para dar respuesta ante las crisis, aunque nunca la recuperó en las otras áreas. En la práctica se percibió un alto nivel de coordinación con otros organismos multilaterales, aunque esta coordinación no se planificó sistemáticamente y surgió mayormente después de las crisis. Esto ayudó a proveer respuesta al País durante períodos de “cierre de mercado”, resultando en un efectivo apoyo contra-cíclico de los desembolsos del Banco. Asimismo, la coordinación con otros organismos favoreció la creación de varios grupos consultivos. *En consecuencia, la evaluación concluye que la coherencia del programa fue muy baja en relación con los instrumentos utilizados y la integración de estos. No obstante, existió una efectiva coordinación con otros organismos internacionales, que ayudo a proveer efectivas respuestas de corto plazo ante las crisis.*

- 5.5 El tercer criterio de evaluación es la **eficiencia**, es decir, si el Banco suministró los productos en forma oportuna y costo-efectiva. Esta evaluación concluye que el programa de Ecuador comenzó siendo uno de los más ineficientes de todo el Banco, pero fue mejorando sensiblemente en los últimos años, por lo que actualmente se ubica en valores comparables de demoras y costos respecto a la cartera agregada del Banco. No obstante, esta mejora se obtuvo mediante una agresiva política de cancelaciones y redireccionamiento de saldos no desembolsados que, por otra parte, no fue acompañada de un análisis de la discontinuidad que esto podría generar, ni del costo – beneficio de tales decisiones desde el punto de vista del desarrollo del País
- 5.6 Los problemas de ejecución que culminaron en estas cancelaciones fueron endémicos durante el período, debiéndose mayormente a una planificación deficiente de la mitad de las operaciones y a una inadecuada mitigación de riesgos que afectó a más de tres cuartos de los recursos del programa. El costo operativo directo del programa fue comparable al del resto del Banco, ubicándose en 2.1 centavos por dólar. Sin embargo, la práctica consistente en la utilización de unidades ejecutoras independientes en casi tres cuartos de los proyectos, ha creado una suerte de “institucionalidad paralela” que el País percibe como muy perjudicial, además de representar un costo administrativo adicional del orden

de 3 centavos por dólar ejecutado. *En resumen, la eficiencia del programa se ubica en valores promedio, en buena parte debido a una agresiva política de cancelaciones, ya que subsisten fallas sistémicas de planificación, gestión de riesgos y estructuración de operaciones.*

- 5.7 El cuarto criterio general de evaluación es la **eficacia**, es decir, si el programa produjo los resultados de desarrollo previstos para el País. En este sentido, debe considerarse el problema de la atribución de los resultados, ya que el Banco es sólo uno de los actores. Problema que se agrava porque el Banco no realiza un esfuerzo sistemático para seguir la evolución de los objetivos de desarrollo que formula. El programa del Banco con el Ecuador se planteó 149 objetivos de desarrollo, pero sólo el 20% de ellos fueron monitoreados posteriormente. No obstante, OVE pudo obtener información externa sobre el 80% restante. Información que es de distinta calidad y cuya aplicación esta limitada por la ausencia de metas específicas y líneas de base en la mayoría de los proyectos analizados. No obstante, posibilita una aproximación tendencial hacia la consecución de los objetivos. Así se ha podido establecer que el logro por parte del País de los objetivos de desarrollo identificados y propuestos por el Banco varía entre el 25 y el 75%, dependiendo del área:
- ✓ En el área social, se han experimentado avances graduales durante la década, especialmente en educación primaria, salud básica y agua y saneamiento en las grandes ciudades. No obstante, el gasto social es aún de baja calidad y esta inequitativamente focalizado. Sólo más recientemente, el Banco ha apoyado avances en el diseño de herramientas de focalización del gasto social y promovido reformas en los mecanismos de asignación del gasto público en el sector habitacional y la educación rural.
 - ✓ En el área de gobernabilidad, se ha avanzado en el logro de los objetivos de desarrollo, pero con menores resultados. No obstante, se destacan especialmente las mejoras en la estabilidad macroeconómica, el progreso realizado en áreas como el Servicio de Rentas Internas y la progresiva capacidad del Ministerio de Economía y Finanzas para tomar el rol de coordinación de presupuestos públicos. Por otra parte, se destacan los desafíos pendientes en el área de descentralización, modernización del Estado y participación privada en infraestructura, donde existe potencial para repetir errores pasados con relación a la captura de rentas por parte de grupos de interés.
 - ✓ En el área de competitividad se han obtenido relativamente menos resultados. A pesar de algunas reformas, tales como la liberalización del sector agrícola y la mejora en la gestión del medio ambiente, aún no se ha logrado una transformación estructural del sector real de la economía, incluyendo el sector petrolero. Tampoco se mejoró el acceso al financiamiento, ni el marco estructural de promoción de la competitividad.
- 5.8 El quinto criterio de evaluación se refiere a la **calidad de los servicios** relacionados con el programa del País, es decir, en que medida el programa resulta evaluable, los sistemas de auto-evaluación y seguimiento han funcionado correctamente, y se han extraído lecciones aprendidas que apoyen una mejora futura del accionar del Banco. El análisis de los

proyectos muestra que la evaluabilidad de los objetivos de desarrollo es baja ya que sólo uno de cada tres dispone de línea de base o de meta, mientras que sólo uno de cada treinta especifica hitos de avance. La situación mejora en relación con los productos esperados directamente de las operaciones, pese a lo cual uno de cada tres carece de meta definida y solo uno de cada nueve dispone de línea de base. A nivel agregado, el índice de evaluabilidad ex - ante de los objetivos de desarrollo es de 32%, mientras el correspondiente a los objetivos de producto es del 41%; ubicándose ambos índices muy por debajo del valor óptimo de 100%, pero en línea con lo encontrado por OVE en otras evaluaciones de país. Por lo tanto, la evaluación concluye que existe una falla sistémica en la construcción del programa, las operaciones, y el sistema de seguimiento y evaluación del Banco en términos de las posibilidades de verificar y eventualmente demostrar los avances.

- 5.9 Por otra parte, el monitoreo y supervisión alcanzó niveles de cumplimiento comparables al promedio del Banco. Sin embargo, los sistemas de auto-evaluación presentaron inconsistencias: mientras los PPMR califican como “probable” o “altamente probable”, el alcance de objetivos de desarrollo en 86% de los casos, la evaluación independiente de OVE arroja un alcance promedio de objetivos de desarrollo muy inferior, del orden 46% de los proyectos y del 35% de los objetivos de desarrollo correspondientes. .
- 5.10 Por otra parte, esta evaluación concluye en señalar un alto valor potencial de las lecciones aprendidas en el caso de Ecuador. No obstante dicha importancia, son pocas las lecciones identificadas por la Administración y estas se repiten sistemáticamente indicando una falta de acción correctiva. Igualmente las recomendaciones resultantes de evaluaciones mas profundas, como las formuladas por EVO en 1997 en una evaluación del programa del Banco en el Ecuador, no generaron planes de acción con asignación de responsabilidades e hitos intermedios, ni fueron implementadas. A título de ejemplo, cabe señalar que algunos de los problemas experimentados durante la ejecución del programa 1990 a 2002 arrojarían importantes lecciones sobre el funcionamiento del Ecuador, ya que los desafíos de economía política que precipitaron los fracasos de reformas pasadas podrían continuar siendo aplicables a reformas futuras. Asimismo, los sistemas de auto-evaluación, tales como los PCR's y PPMR's, no reflejan, ni analizan con profundidad las causas de estas problemáticas enfrentadas, siendo por tanto poco conducentes a la implementación de lecciones aprendidas. *Esta falta de agregación de valor vía servicios y aprendizaje ha repercutido negativamente en la calidad del programa, por lo que esta ha resultado menor que el promedio.*
- 5.11 En la misma línea, debe señalarse que la falta de reflexión sobre los problemas y desafíos que se enfrentaron durante el período ha impedido la consolidación del conocimiento preciso para la extracción y aprendizaje de lecciones, lo que ha llevado a la repetición de una serie de elementos que se califican como lecciones, aun cuando no reúnan dicha condición. Se destaca que la Administración del Banco considera que existen lecciones aprendidas durante el período y ha contribuido con ellas a este ejercicio de evaluación, según se detalla en el Cuadro 2.2 del Capítulo 2. No obstante, estas lecciones presentan inconsistencias que remarcan los desafíos pendientes en el área de agregación de valor del Banco hacia el País:

Tabla 5.1: Lecciones y Potenciales Inconsistencias / Desafíos para la Administración

Lecciones Aprendidas Según la Administración	Potenciales Inconsistencias / Desafíos
<i>“Distinguir con claridad las diferencias entre el desempeño del País y el del Banco, delimitando el impacto que pueda tener la acción del Banco. A pesar de las metas comunes que el Banco tiene con el País, los indicadores de evaluación de la estrategia deben acotar el impacto que puede tener la acción del Banco”</i>	Los mismo programas y operaciones diseñadas por la Administración adolecen de falta de esta distinción, planteándose objetivos de desarrollo genéricos sin especificar el grado de relación con las operaciones.
<i>“Los documentos regulares de programación no son instrumentos diseñados para situaciones de países en crisis”</i>	No detalla cuales serían los instrumentos “irregulares”, ni porqué habrían sido ineficaces durante la década.
<i>“Para poder contribuir a solventar situaciones de crisis, es indispensable que los ejercicios anuales de programación tengan la flexibilidad necesaria para responder ante la realidad cambiante siempre y cuando se mantenga una rigurosa visión estratégica de largo plazo”, agregando que “la focalización del trabajo del Banco en forma consistente a lo largo del tiempo en algunas áreas estratégicas tiene un valor agregado sustantivo”</i>	No define en que forma esta focalización y definición de áreas estratégicas puede garantizarse a largo plazo si no media un instrumento programático plurianual que identifique y mida la obtención de los objetivos de mediano y largo plazo.
<i>“Alta debilidad institucional del País”</i>	Ninguno de los programas realiza un análisis profundo de sus causas, ni formula un plan abarcativo para su fortalecimiento. Por otra parte, los temas del uso eficiente del crédito externo y calidad del gasto público no se abordan en forma integral.
<i>“Alto valor de los instrumentos no financieros”</i>	Considera a los instrumentos no financieros de “impacto difícilmente cuantificable”. Por tanto, un elemento fundamental de la acción del Banco en el País queda fuera de los procesos formales de gestión, careciéndose de mecanismos para identificarlos, y organizarse internamente para maximizarlos.
<i>“Alto valor de la estrategia de comunicación y consulta”, así como “las sinergias del trabajo conjunto de las organizaciones multilaterales”</i>	En la práctica la misma elaboración de los programas fue una tarea impulsada mayormente por el Banco y la misma coordinación inter-institucional ha ido evolucionando de facto y nunca se ha convertido en un plan plenamente integrado.

- 5.12 El acentuamiento de un rol de respuesta a crisis por parte del Banco ha desembocado en una *dilución de su identidad como actor de desarrollo*, entendida como la dicotomía entre una identidad del Banco representada por su intención de colaborar en casi 150 objetivos de desarrollo, cuando en la práctica enfocaba su acción en dar respuesta a las crisis. Asimismo, las crisis forzaron al Banco a buscar una coordinación con otros actores, con los cuales no había un entendimiento previo sobre la agenda de desarrollo del Ecuador, por lo que parte de las operaciones del Banco quedaron supeditadas a análisis y dimensionamientos externos. Las reprogramaciones dejaron como saldo una diversidad de acciones en múltiples sectores y por lo que el Banco fue apartándose de un modelo operativo concentrado en pocas áreas en las que podría haberse especializado. Inclusive, no hay evidencia de que el Banco, luego de experimentar repetidas crisis, se haya especializado en apoyar al País en la generación de acciones preventivas, ni en establecer mecanismos ágiles que permitieran definir con base analítica la magnitud, forma y oportunidad de la respuesta del Banco ante la eventualidad de crisis. Finalmente, a pesar de que el Banco continúa siendo el acreedor multilateral más importante del país con un portafolio levemente menor a los \$2,000 millones y una participación del 50% en

la deuda multilateral total, en términos de aprobaciones anuales, el Banco ha pasado a segunda posición detrás de la Corporación Andina de Fomento, y cada vez más cerca del tercer acreedor, el grupo Banco Mundial (BM).

- 5.13 Por lo que se refiere a la **percepción del país** debe destacarse que el actual Gobierno del Ecuador está mostrando voluntad de resolver los desafíos estructurales del País. El Gobierno ha demostrado amplitud de criterios en la búsqueda de la resolución de los desafíos del sector real, incluyendo el sector petrolero y los servicios públicos, así como la focalización de la inversión en el sector social. Adicionalmente, se han promovido mecanismos de dialogo nacional en pro de una mayor gobernabilidad del País y se buscan mejoras sustantivas en la eficiencia de la utilización del gasto publico en general y del financiamiento externo en particular.
- 5.14 Esto se ha traducido en iniciativas adoptadas bajo el liderazgo del Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), consistentes en (i) la eliminación de las Unidades Ejecutoras externas como modo de operación única, (ii) el aumento de la frecuencia de las revisiones de Cartera, (iii) la propuesta de prohibición de prórrogas de plazo para los créditos, excepto durante las revisiones de cartera y (iv) la implementación de las restricciones impuestas por la Ley de Transparencia y Responsabilidad Fiscal, incluso en el requerimiento de que el gasto corriente sea financiado por aporte local y que los procesos de selección de personal para las unidades se lleven a cabo mediante concurso público.
- 5.15 La Administración del Banco, a través de la Representación en Ecuador, ha comenzado a responder a estas iniciativas a través de acciones concretas dirigidas a resolver los desafíos planteados: (i) capacitación a unidades ejecutoras, (ii) implantación de planes operativos anuales en las operaciones de préstamo para introducir un referente para basar la calificación de la ejecución en los PPMRs; (iii) mejoramiento de marcos lógicos y PPMRs y (iv) Realización de estudios específicos tendientes a mejorar procesos, como por ejemplo el proceso de adquisiciones o apoyar la generación de consenso sobre temas clave para el desarrollo, como por ejemplo la promoción de la competitividad.
- 5.16 Por tanto, se presenta una gran oportunidad para enriquecer el valor agregado por el Banco al Ecuador mediante la aplicación de una estrategia que considere las lecciones aprendidas y los nuevos desafíos impuestos por la dolarización y la transparencia fiscal. Con este propósito, a continuación se presenta una serie de recomendaciones derivadas de la evaluación.

B. Recomendaciones

- 5.17 Basándose en los resultados de la evaluación surgen tres áreas que el Banco debería fortalecer para lograr una mayor efectividad en su relación con el País: (1) Conocimiento del Ecuador, (2) Relación Banco - Ecuador y (3) Lecciones Aprendidas aplicables a la programación futura. Asimismo, este fortalecimiento debería reflejarse en mejoras de la próxima estrategia del Banco con el País. Las siguientes recomendaciones surgen en cada una de las áreas:

1. **Conocimiento del Ecuador.** “Apoyar a las Autoridades del Ecuador en el proceso de identificación, selección y análisis de los temas prioritarios para el desarrollo, sobre la base de un *programa mutuamente acordado de estudios económicos y actividades específicas*. En la realización de esos trabajos se debería prestar particular atención a los temas de:
 - ✓ **Transformación del Sector Real**, analizando las vías para profundizar el apoyo del Banco al *sector real* de la economía, asistiendo al País en la búsqueda de mayor eficiencia y competitividad en sectores productivos clave, incluyendo el petrolero.
 - ✓ **Desarrollo de Acuerdos de Gobernabilidad**, explorando las opciones para apoyar a las Autoridades del País a generar acuerdos nacionales que morigeren el desafío de *gobernabilidad* del País y se basen en procesos de diálogo orientados por estudios técnico-económicos.
 - ✓ **Fortalecimiento de Instrumentos para la Inversión Social**, buscando mejorar la calidad del gasto social, enfatizando el desarrollo de programas piloto y la institucionalización de instrumentos efectivos de *entrega y focalización de servicios sociales*, como requisito previo al despliegue de programas masivos de soporte directo al gasto social”.
2. **Relación Banco- Ecuador.** “La complejidad de las transformaciones que surgirán de los estudios anticipados en el párrafo anterior hace preciso que el Banco adecue su relación con el País para facilitar la persecución de objetivos de largo plazo:
 - ✓ **Horizontes de Planificación** para dar respuesta no sólo a las necesidades de corto plazo del País, sino también facilitar la secuenciación de esfuerzos sostenidos que abarquen más de un ciclo de programación.
 - ✓ **Dimensionamiento del Programa** definido con claridad mediante un trabajo conjunto del Banco con el País sobre la determinación de límites de endeudamiento, flujos de caja, potencial acceso a recursos concesionales y condiciones que justificarían restricciones o mejoras en la disponibilidad de recursos futuros.
 - ✓ **Escenarios Alternativos** establecidos para procurar el alcance de los objetivos de desarrollo identificados aun en el caso de choques externos o crisis de cualquier naturaleza, prestando particular atención al desarrollo del sector real en la definición de los mismos”.
3. **Lecciones aprendidas.** “En virtud de la reincidencia de dificultades, el Banco deberá colocar especial énfasis en la articulación de un sistema eficiente de recolección de información, aprendizaje y aplicación práctica de lecciones aprendidas, particularmente en lo relativo al entendimiento y consideración de:
 - ✓ **Economía Política** de las reformas pasadas, a fin de evitar la repetición de mecanismos adversos y maximizar la probabilidad de alcance de los objetivos de las reformas planteadas.
 - ✓ **Problemas Sistémicos** causantes de demoras de ejecución encontrados en el período 1990 a 2002, buscando además *anticipar planes de contingencia y medios de ejecución alternativos* más adecuados al desarrollo de la

institucionalidad del País, procurando evitar los efectos desfavorables derivados de la utilización de Unidades Ejecutoras independientes.

- ✓ **Riesgos** experimentados en las operaciones del período 1990 a 2002 a fin constatar su permanencia o eliminación, buscando evitarlos en las operaciones futuras o actualmente en ejecución”.

4. **Nueva Estrategia del Banco con el País.** “En consecuencia, la nueva estrategia del Banco con el Ecuador debería considerar las implicaciones de las recomendaciones anteriores y responder como mínimo a las siguientes preguntas clave para el Ecuador:

- ✓ ¿Cuál es el potencial de los principales *sectores de la economía real* para generar crecimiento?
- ✓ ¿Implicaciones de los desafíos planteados por la *dolarización*?¹⁰⁷
- ✓ ¿Cuáles son los determinantes del *gasto público* y de su calidad?
- ✓ ¿Cuál es la factibilidad y efecto macroeconómico del papel que se le atribuye al *sector privado*?
- ✓ ¿Condiciones que determinan la *sostenibilidad del endeudamiento externo* del País?
- ✓ ¿*Valor agregado y ventajas comparativas* del Banco percibidas por el País?
- ✓ ¿Relación entre los *escenarios de actividad* anticipados por el Banco y el retorno fiscal atribuido a las operaciones seleccionadas?
- ✓ ¿Mecanismos propuestos para la *integración de instrumentos* y coordinación interinstitucional?
- ✓ ¿Medios e instrumentos para mejorar la *evaluabilidad y monitoreo* de la estrategia?”

LISTA DE NOTAS

¹ Según los PPMR's correspondientes a los 29 préstamos finalizados, un 86% recibieron una calificación de "HP" o "P" en el cúmulo de sus PPMR's semestrales y un 89% recibieron una calificación de "HP" o "P" en su último PPMR. En contraste, el análisis de OVE de estos mismos 29 préstamos finalizados indica que sólo un 46% de los préstamos tiene una evolución tendencial positiva de al menos la mitad de sus indicadores de desarrollo, resultando además que sólo 35% de los indicadores de desarrollo totales evolucionaron favorablemente.

² Ver Anexo Metodológico.

³ Debe destacarse que el Banco no realiza un esfuerzo sistemático para seguir la evolución de los objetivos de desarrollo que se plantea, por lo que este capítulo resulta mayormente de información externa disponible.

⁴ El fenómeno climático del Niño, que se presenta a intervalos de cuatro a siete años, ha tenido devastadores impactos sociales y económicos para el País. El episodio de 1982-83 fue especialmente catastrófico. El terremoto de 1987 destruyó el principal oleoducto del País y produjo la suspensión de la producción petrolera durante 5 meses.

⁵ La estructura del Estado ecuatoriano con la que se iniciaron los 90's se conformó durante el rápido proceso de modernización iniciado en los 70's, sustentado en el petróleo y administrado por dos gobiernos militares sucesivos. La Junta Nacional de Planificación era una poderosa entidad pública encargada de definir planes quinquenales de desarrollo. La intervención en actividades productivas (petróleo y petroquímica, energía, telecomunicaciones, minería no metálica, transporte aéreo, metalmecánica, agricultura) fue una de las herencias del "nacionalismo" que sólo comenzó a desarticularse en 1993, con el surgimiento del Consejo Nacional de Modernización, que recibió un amplio mandato de redefinición del rol del Estado, pero sólo pudo cumplirlo en forma parcial.

⁶ La definición de gasto social utilizada coincide con la del Banco Central del Ecuador e incluye el gasto en educación, salud, atención infantil y gasto público en seguridad social, tanto a nivel del gobierno central como de los gobiernos seccionales.

⁷ Políticas macroeconómicas, Distribución y Pobreza en el Ecuador, Luis Jácome, Carlos Larrea y Rob Vos, Proyecto PNUD / BID / CEPAL.

⁸ El superávit fiscal de 0.6% logrado en 1994, se tornó negativo partir de 1995, situación que fue profundizándose, con déficits del 1.1, 2.6, 2.6, 6.5 y 4.0% en los años subsiguientes y que recién pudo revertirse en el período 2000.

⁹ El análisis de las cifras en términos reales merece precaución puesto que los datos en "suces constantes" no son idénticos a los de "dólares constantes" debido a los efectos del tipo de cambio y los diferentes deflatores.

¹⁰ "Closing the Gap in Education and Technology". Banco Mundial, 2002. El BID ha realizado estudios similares en esta y otras áreas mencionadas en el presente capítulo. La RE3 se encuentra compilando una lista exhaustiva de estos estudios, destacándose una importante labor de generación de conocimientos, que no obstante, aun no se encuentra sistemáticamente difundida, ni homogeneizada.

¹¹ La construcción del OCP ha finalizado, habiendo iniciado operaciones a partir de Septiembre 2003.

¹² El balance en cuenta corriente ha sido sumamente volátil, promediando un déficit del 2% del PIB entre 1990 y el 2002, pero con déficits superiores al 6% en 1991 (apertura comercial) y 2002 (apreciación real) y superávit mayores al 5% en 1999 y 2000 producto de la caída en la demanda interna debido a la crisis.

¹³ La intermediación financiera ha sido la actividad económica que mostró mayor variabilidad relativa entre 1990 y 2002, pasando del 3% del PIB en 1993 al 4.4% en 1996, para disminuir al 1.9% durante la crisis de 1999 y recuperarse al 2.5% en el 2002.

¹⁴ Vos, Rob (2000). *Economic Liberalization, Adjustment, Distribution and Poverty in Ecuador, 1988-1999*. La contribución de las exportaciones a la demanda pasó de 53%, en 1990 a 58% en 1998, mientras que la contribución del gasto público se redujo del 27% al 19% en el mismo período.

¹⁵ La participación del petróleo en las exportaciones se mantuvo cercana a su promedio del 34% entre 1990 y 2002.

¹⁶ Banco Mundial (2003): La volatilidad promedio en los términos de intercambio creció de 19.2% en los 90's a 23.1% entre 2000 y 2002. Además, fue 5 veces mayor que el promedio regional (3.4%).

¹⁷ Artana, Daniel (2002): La Problemática Fiscal del Ecuador.

¹⁸ Según la última estimación del índice de reforma realizada por el Banco (RES) en 2001.

¹⁹ Según “Doing Business”, World Bank, 2003, la protección de los derechos de los acreedores sería débil, en línea con lo encontrado en otros países de la región. Por ejemplo, la ejecución judicial en bancarrota insumiría casi 4 años en promedio y más de 300 días el cobro judicial de un cheque.

²⁰ La RE3 reflexiona sobre las causas más profundas de la crisis y si el mismo arreglo institucional del País no desembocaría en una crisis distributiva dentro del marco de la liberalización del sector financiero: “... el diseño mismo del arreglo institucional reflejaba ya los aspectos de gobernabilidad y uso del aparato del Estado en general, y del sistema financiero en particular, como instrumento de redistribución de ingresos”. Asimismo, profundizan y extienden la misma reflexión sobre un tema actual: “Dada esta gobernabilidad, ¿qué riesgos hay para la descentralización?”

²¹ Por aquellos años los bancos se prestaban recursos externos al 5% y los colocaban al gobierno al 15%.

²² Según el International Country Risk Guide y el World Bank Institute, incluyendo mediciones de “accountability”, “political stability”, “governance”, “regulatory quality”, “rule of law” and “control of corruption”.

²³ Esta definición de gobernabilidad surge de los comentarios de la RE3.

²⁴ Según la encuesta “Auditoría de la Democracia”, Cedatos – Gallup, 2002

²⁵ Encuesta realizada por el World Bank Institute, 2000-2001

²⁶ Después de estos eventos, a principios del 2003 el 38% de la deuda externa era con organismos multilaterales, de los cuales un 46% ha sido contraída con el BID, un 25% con la CAF, un 20% con el Banco Mundial, un 8% con el FMI y el resto con el FLAR.

²⁷ Entre 1995 y 2000, la volatilidad de los ingresos es 1.8 veces la de los gastos (2.79% vs. 1.52%). Cifras del Boletín Anuario No 23. Banco Central de Ecuador

²⁸ Las preasignaciones son un síntoma más del desafío de gobernabilidad del País. Según se desprende de comentarios de la RE3: “Las preasignaciones son resultado de acuerdos temporales donde en el proceso de negociación para lograr un acuerdo se utiliza el presupuesto para pactar, a cambio de una preasignación, un resultado político definido. Cuando cambia la coyuntura política y la alianza temporal que la acordó, la preasignación permanece para siempre en el presupuesto”. Existen más de 80 preasignaciones legales, siendo las más importantes las transferencias a los gobiernos seccionales y a las universidades.

²⁹ En el sector eléctrico, Ecuador se queda atrás en inversiones con el menor índice de inversiones versus PIB entre los Países comparables de la región (una inversión promedio de 0.15% anual versus 3.61% de Bolivia). Luego de fallidos intentos de obtener una participación privada viable, la situación actual de empresas estatales autónomas, tarifas que no cubren costos y falta de pago por energía pone al sector en una situación más frágil que en 1990. En el sector de telecomunicaciones, hubo inversión en el área de telefonía celular, más que duplicando la penetración de 11.6 a 24.6 teléfonos por 100 habitantes, pero fracasaron los intentos de participación privada en las empresas estatales.

³⁰ Los ingresos tributarios no petroleros se mantuvieron entre 12.5 y 13.3% del PIB hasta 1998, elevándose a partir de 2000 y alcanzando 19.3% del PIB en 2002.

³¹ El ingreso per cápita necesitaría crecer a una tasa promedio superior al 2.5% anual para lograr reducir a la mitad la pobreza extrema entre los años 2000 y 2015 (metas del milenio). Sin embargo, la alta volatilidad que ha experimentado el País, subrayan la importancia del crecimiento sostenido y la disminución de la desigualdad en la distribución del ingreso para poder aspirar a esta meta.

³² La definición de pobreza global y extrema utilizada en este párrafo responde a una medición por ingreso a valores de líneas de pobreza de \$2 y \$1 diarios por persona, ajustados por poder de paridad de compra según WDI.

³³ El aumento de la pobreza y la desigualdad tuvo múltiples causas, algunas de ellas ajenas al sector social, tales como fenómenos naturales, crisis políticas y económicas. No obstante, el resultado neto de dichos efectos ha sido

particularmente desfavorable para los quintiles más pobres de la población. Tres causas explicarían este comportamiento: (i) el Fenómeno de El Niño afectó mayormente áreas rurales con predominancia de población en situación de pobreza, (ii) el salario mínimo real (al que la mayoría de la población pobre vincula sus ingresos) perdió dos tercios de su valor entre 1995 y 1999, mientras el promedio general cayó sólo 20% en el mismo período y (iii) la desocupación fue 35% inferior entre los trabajadores calificados versus los no-calificados (entre los cuales existe una mayor proporción de población pobre).

³⁴ Existen muchas dificultades para conocer la magnitud de la población que realmente está emigrando de un sitio a otro, sobre todo si es hacia otro País. Generalmente, las cifras oficiales contabilizan la migración legal por lo que el Censo o Encuestas de Hogares pueden arrojar cifras aproximadas del número de personas reportadas viviendo en el exterior. Sin embargo, las personas tienden a no declarar la condición real de la población emigrante ilegal por temor a dar información que afecte a sus familiares.

³⁵ Fuente: SIISE, medida por el método directo.

³⁶ En 2001 la población urbana mayor de 24 años presentaba un promedio de nueve años de educación, el promedio para la población rural era inferior a 5 años y entre la población indígena, solamente de 2 años.

³⁷ Con base a cifras del INEC para 1995, más tres cuartas partes (78%) de la población indígena se encontraba en situación de pobreza, comparado con el 42% en el ámbito nacional. Su acceso a la salud es también precario. En lo que respecta a la educación, las tasas de analfabetismo alcanzaban un 32% frente al 19% a escala nacional.

³⁸ OVE mantuvo entrevistas con los analistas principales para Ecuador de las tres Calificadoras de Riesgo internacionales obteniendo una percepción unánime respecto a la “lentitud de las reformas”. Por ejemplo, Fitch Ratings cambió el 29 de Septiembre de 2003 la *expectativa positiva* otorgada en Abril 2003, inclinándose por una *expectativa estable* principalmente debido a “slow progress on key structural reforms to support sustainability of macroeconomic framework”. Debe notarse, que los cambios de expectativa, no implican cambios de calificación, manteniendo Ecuador la misma calificación CCC+. En los archivos de OVE se encuentra un documento separado con los resultados de estas entrevistas.

³⁹ La volatilidad externa no ha permitido una acumulación sostenida de reservas internacionales, las cuales no han representado más de 6 meses de importaciones desde 1990.

⁴⁰ El concepto de “calidad del programa” no responde estrictamente al Protocolo para la Elaboración de Evaluaciones de Estrategias de País (RE-271-1), sin embargo en este documento se utiliza para englobar importantes aspectos cualitativos del programa.

⁴¹ Según se desprende los comentarios de la RE3: “Durante los doce años que comprende el análisis, los estándares para la preparación de documentos de País y recientemente las estrategias del Banco con el País han evolucionado significativamente. Anteriormente, los anuncios de estrategias fueron declaraciones de dirección y visión general, y no metas específicas cuantificables. Al realizar enunciados generales y ambiciosos de largo plazo se creó un compromiso tácito con objetivos que son inalcanzables con el uso de un solo instrumento: el financiamiento externo”.

⁴² La RE3 señala que se deberían “... indicar los problemas que tienen los ejercicios de programación en un ambiente de total inestabilidad política”.

⁴³ Los temas de “Participación Privada en Infraestructura” y “Carreteras” fueron clasificados bajo el desafío de “Baja Gobernabilidad”, ya que se relacionan con la estructura y modernización del Estado.

⁴⁴ Misión de Revisión de Cartera, Dic. 1996.

⁴⁵ Ecuador: Strategy Issues Paper for Country Paper, Agosto 8, 2000, p.2 y p.20.

⁴⁶ A partir de 1993, se introdujo una sección de pipeline en los documentos de préstamo. Se realizó un seguimiento de todos los proyectos que aparecieron listados en esa sección, encontrándose un total de 50 proyectos, de los cuales sólo 23 fueron eventualmente aprobados. Otros 18 proyectos también se aprobaron, pero nunca se anticiparon, dando cuenta de los 41 préstamos aprobados para el período 1990 a 2002.

⁴⁷ Se excluyen los 3 proyectos aprobados en 1990 ya que no se contaba con información de pipeline de proyectos.

⁴⁸ Las CTs, resultaron ser herramientas más versátiles, registrándose 27 en el área de gobernabilidad, con apoyos a los diferentes poderes del Estado, no sólo al Poder Ejecutivo. Sin embargo, la cuestión permanece, sobre que rol podría tener el BID en la solución del problema de gobernabilidad del País. No obstante su importancia e influencia sobre el desempeño general de la relación con el País en todas las áreas, la RE3, reafirma en sus comentarios las dificultades que encuentra en su resolución: “Es difícil considerar mejorar el problema de gobernabilidad del Ecuador en 12 años, y mucho menos por la acción de una institución de desarrollo como el Banco”.

⁴⁹ Ecuador, Documento de País, Dic. 3, 2001, p.9. Asimismo, debe aclararse que en sentido estricto las metas de la Octava Reposición no se explicitan por País, sino a nivel agregado del Banco.

⁵⁰ En rigor, la “capacidad prestable” del Banco en Ecuador no estaba saturada, pero parecería responder a un “límite auto-impuesto” respecto a la exposición del Banco en el País.

⁵¹ OVE analizó cada componente de cada uno de los préstamos del programa 1990 a 2002 y lo correlacionó con los riesgos principales a los que se expuso a cada componente. De esto se concluye que un número de componentes de proyecto, cuyos recursos agregados sumaron un 77% de los recursos totales estaban expuestos a riesgos para los que no hubo adecuada mitigación.

⁵² Alguno de estos mecanismos se encontraron, aunque fuera en forma incipiente, en casi un tercio de los proyectos.

⁵³ Ecuador Strategy Issues Paper, 8 de Agosto de 2000, p.9.

⁵⁴ Informe de Misión de Reactivación de Cartera y Pipeline de abril de 1997, p.5.

⁵⁵ Ecuador: Country Assistance Evaluation, Operations Evaluation Dept., World Bank, June 4, 1999, p.5.

⁵⁶ Ecuador: Country Assistance Strategy, World Bank, p. 6-7.

⁵⁷ Sistema de Evaluación del Riesgo País - GN-1835. Adicionalmente este sistema de evaluación de riesgo, este documento es citado en Ecuador – Informe de Revisión de Cartera – CP1639-8, 27 de enero de 2003.

⁵⁸ La RE3 señala que se condujeron estudios de sostenibilidad de deuda a partir de 2001, incluyendo Carrasquilla (Junio 2001) y Reichmann (en curso).

⁵⁹ La formación bruta de capital público fue extremadamente volátil con las crisis, por lo cual el Banco habría jugado un papel estabilizador en evitar su disminución. No obstante, debe observarse que la importante participación del Banco en 2000 (53% de la inversión pública), dejó para el Ecuador un flujo neto positivo de sólo \$9 millones, ya durante 2000 el Ecuador debió abonar al Banco \$128 millones en amortizaciones y \$108 millones en intereses. El instrumento utilizado para acelerar los desembolsos en 2000 fue un Programa Sectorial (PBL) que dio cuenta de 57.4% de los desembolsos del Banco en el 2000.

⁶⁰ La RE3 reconoce en sus comentarios que “el Banco no hace estimaciones de la distribución de los beneficios”. No obstante, OVE realizó una estimación de la “percepción de los ejecutores” sobre los tres grupos que ellos consideraban recibían los mayores beneficios del proyecto.

⁶¹ Evaluación de Programa de País: Ecuador, EVO, RE-223, Diciembre 1997, Resumen, p. vi.

⁶² Issues Paper, op.cit, páginas 3-4.

⁶³ Estas Unidades no lograron integrarse a la estructura del Gobierno. Gran parte del personal de las Unidades Ejecutoras fue contratado fuera de las “organizaciones principales” que actuaban de “anfitriones” de las UE’s. Los cargos de responsabilidad en las UE’s se remuneraban con salarios hasta cinco veces mayores que los del personal de experiencia comparable en la organización anfitriona. Además, los profesionales de las UE’s disfrutaban ventajas adicionales como el uso de vehículos y equipos de oficina financiados por el proyecto, viáticos para visitas al terreno, cursos de especialización en el País y en el exterior, así como contacto con consultores internacionales.

⁶⁴ Algunas de las Unidades Ejecutoras fueron responsables por más de una operación. Por ejemplo, el Consejo Nacional para la Modernización (CONAM) o el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) manejan recursos de múltiples operaciones y financiadores. Estas entidades fueron contabilizadas como si fueran Unidades Ejecutoras independientes, ya que no eran parte de la institución, sino creadas especialmente para esta función.

⁶⁵ Adicionalmente, la operación de las UE's insumió alrededor de 3 centavos por cada dólar de préstamo gerenciado (Análisis de Entidades Ejecutoras – Representación del Banco en Ecuador – 2003.)

⁶⁶ El grupo de Gobiernos Seccionales está constituido por 219 Municipios y 22 Consejos Provinciales.

⁶⁷ Debe destacarse que el Banco ha hecho grandes esfuerzos para mantener una distribución geográfica focalizada de estos recursos a nivel del País. Sin embargo, sigue siendo válido el punto expuesto, ya que la entidad que resultaría directamente fortalecida es la entidad en el ámbito nacional.

⁶⁸ La cartera del Banco en Ecuador fue cambiando a lo largo de las décadas. Pasa de ser 93% no-reembolsable entre 1961-3 a sólo 2% en 2002. La desaparición del Fondo Fiduciario para el Progreso Social en 1967, el menor rol de los Fondos Canadienses y Venezolanos y más recientemente la virtual eliminación del Fondo para Operaciones Especiales, asestó un duro golpe a la posibilidad de utilizar cantidades apreciables de fondos no reembolsables.

⁶⁹ La Oficina de Evaluación y Supervisión ha conducido una evaluación temática sobre el FOMIN, que incluye varias de las operaciones en el Ecuador, tales como la de apoyo al sector turístico y la de reforma del sector de agua potable y saneamiento. Esta evaluación se encuentra disponible en el sitio web de OVE en BID.

⁷⁰ Una excepción donde el Banco logró materializar la reforma vía una secuencia de cooperaciones técnicas, se dió en el área de medio ambiente, donde la conjunción de experiencia por parte del especialista local, el apoyo de un especialista internacional del Banco destacado en Ecuador para apoyar a la Región, así como la visión de funcionarios de prestigio en el ministerio del área, permitieron una complementación efectiva. Por otra parte, un ejemplo de falla en la generación de operaciones fue el sector salud, donde se generó el conocimiento pero no pudo capitalizarse porque el Banco fue perdiendo su posición de liderazgo en el sector.

⁷¹ Se utilizó el “Report on the Non-Financial Products Program (NFP) Program in 2000 and 2001 – GN-216” como referencia metodológica para la clasificación de productos no financieros.

⁷² OVE preparo un índice de monitoreo (CMI), según el cual la cartera de Ecuador habría obtenido 88% en 1998, 67% en 1999, 84% en 2000 y 86% en 2001. Esto se compone por un 33% de cumplimiento de Misiones de Administración, 79% de Visitas de Inspección técnica, 91% de Visitas de Inspección Financiera, 97% de PPMR, 71% de Auditorías Financieras Externas y 75% de Misiones de revisión de Cartera.

⁷³ La Oficina de Evaluación y Supervisión ha producido un borrador de análisis de la coordinación inter-institucional en Ecuador, que se encuentra disponible como documento separado en los archivos de OVE.

⁷⁴ En el Documento de Proyecto del sectorial de transporte (EC0102) se indica que: “En el mes de diciembre de 1992, el Gobierno del Ecuador y representantes del Banco y del BIRF convinieron en que prestarían un apoyo coordinado a la labor de modernización del Estado, y que el Banco sería el principal responsable de ayudar al gobierno en su trabajo referente a la privatización, reestructuración, otorgamiento de concesiones, celebración de acuerdos de empresas conjuntas, y a las actividades de modernización del sector público en los ámbitos financieros, agrícola y de transportes, mientras que el BIRF respaldaría las iniciativas de modernización y reestructuración de la administración central y de los sectores de energía y telecomunicaciones”. No obstante, la colaboración se extendió a áreas no planificadas, como el Programa de Caminos Vecinales de 2001 (1518/OC-EC), donde se estaría realizando “el primer intento de integración de una unidad de ejecución dentro de un ministerio”, según la RE3.

⁷⁵ La evaluación de EVO de 1997, constituye una recopilación de lecciones aprendidas, que son compatibles con lecciones aprendidas que surgen de los PCR's y de los PPMR's. Por ejemplo, los PCR's identifican el “proceso de adquisiciones y contrataciones” como un problema en un PCR 1999, pero el mismo problema se repite en los sucesivos PCR's de otros ocho proyectos. El “cambio de autoridades ejecutoras” aparece en un PCR del 2000, repitiéndose en otros siete PCR's. La “falta de capacidad institucional” aparece en siete PCR, el primero en 1998. En total 18 problemas aparecen en forma repetitiva en el PCR de mas de un proyecto, sin que parezcan incorporarse lecciones aprendidas para mitigar sus efectos negativos.

⁷⁶ Evaluación de Programa de País: Ecuador, EVO, RE-223, Diciembre 1997, Resumen, pagina v.

⁷⁷ El trabajo se sistematizo mediante la elaboración de **Fichas de Proyectos** para el 100% de los préstamos y cooperaciones técnicas reembolsables aprobadas por el Banco para Ecuador entre 1990 y 2002, las cuales se encuentran disponibles en los archivos de OVE.

⁷⁸ Medido como el tiempo transcurrido entre la primera misión y la fecha de aprobación del proyecto.

⁷⁹ El sistema de costos del Banco permite obtener datos desde 1996. Por lo tanto este valor surge como promedio de las aprobaciones desde 1996 a 2002, es decir \$731.6 millones versus los \$15.6 millones de costos totales para el mismo período. Fuente ROS/DAU.

⁸⁰ Por ejemplo, en 1997 se canceló casi 10% de los saldos vigentes y en 2002 se canceló el 14%.

⁸¹ WP-7/96, Calidad de Servicios Programáticos y Operaciones del BID en Ecuador, Oficina de Evaluación, Agosto 1996. Este estudio evalúa la calidad de servicios programáticos y operacionales del BID en el Ecuador. Para ello, se planteó una metodología basada en encuestas y análisis estadístico de los resultados. Se estimó un universo de 500 actores ecuatorianos y especialistas de la representación que han trabajado muy de cerca con el BID, obteniéndose respuestas de 9 especialistas de la representación del BID y 111 actores ecuatorianos pertenecientes a 37 instituciones privadas y públicas, por lo cual las conclusiones tienen validez estadística con al menos un 80% de nivel de significación.

⁸² El País cuenta con una Línea de Crédito Rotatoria Condicional (EC0085) aprobada en mayo de 2002 por \$7 millones. A la fecha se han utilizado fondos para la preparación de los siguientes proyectos: EC0170, EC0048, EC0102, EC0043, EC0025, EC0037, EC0055, EC0157, EC0138 y EC0175. Los montos utilizados fueron retornados casi en su totalidad, por lo que el fondo aun cuenta con \$6.8 millones.

⁸³ Por ejemplo, en el Proyecto “EC0102 - Apoyo a la Empresa de Agua y Alcantarillado de Guayaquil”, se especifica como objetivo de desarrollo el “satisfacer las necesidades de agua potable y alcantarillado de Guayaquil con eficiencia, calidad y tarifas adecuadas”, pero nunca se introducen indicadores de cobertura, calidad o tarifas. En cambio, se establece como objetivo la “transferencia de servicios al sector privado para mejorar la operación y mantenimiento de los sistemas”. Este objetivo es el medio elegido para supuestamente lograr el objetivo de desarrollo, pero el diseño no conduce a verificar lo que sucedió con los objetivos de desarrollo del Banco.

⁸⁴ Por ejemplo, en el proyecto “EC0191 - Programa de Titulación de Tierras” uno de los grandes desafíos implícitos de la formalización, es lograr capitalizar la tierra como un activo y que este sirva de colateral para facilitar el acceso a recursos financieros. El programa incluye un pequeño fondo de subsidio. Sin embargo, su medición utiliza un indicador auto-referencial que no captura el desafío de desarrollo: “que el 30% de las organizaciones que presenten solicitudes de financiamiento al fondo indiquen entre las tres primeras razones que tuvieron para registrar el título, la existencia del fondo”.

⁸⁵ Esto tampoco mejora substancialmente cuando se considera el cumplimiento de objetivos introducidos “sobre la marcha” del proyecto, ya que estos sólo representan 16% de los objetivos totales del programa en Ecuador entre 1990 y 2002.

⁸⁶ Asimismo, al no existir metas numéricas específicas para los objetivos de desarrollo, su consecución no puede afirmarse, limitando la posibilidad de análisis a la evolución relativa del indicador correlacionado. Por tanto la mención de “alcance de los objetivos”, no implica que no reste trabajo en el área correspondiente.

⁸⁷ Estos objetivos de desarrollo se desprenden de las estrategias de País y de los préstamos aprobados en el período. La inusual inclusión de una revisión de los objetivos de desarrollo a nivel de proyecto se debe a la generalizada ausencia de objetivos a nivel de los programas, por lo cual OVE intentó localizarlos a nivel de proyecto.

⁸⁸ Por ejemplo, el presupuesto anual de educación pública del Ecuador es superior a los \$900 millones, mientras el Banco ha contribuido a la reforma del sector a una tasa anual equivalente menor a \$9 millones, es decir 1% del presupuesto global.

⁸⁹ Considera solamente operaciones cuya fecha de desembolso original sea anterior a Diciembre 31, 2003.

⁹⁰ El número de préstamos y cooperaciones técnicas no reembolsables fue de 41, no 44 como figura en el total de esta tabla. Sin embargo, tres de los préstamos sectoriales incluían CTs, además de los montos de libre disponibilidad. Los montos correspondientes a CTs fueron desdoblados y asignados a sus áreas temáticas.

⁹¹ El Apéndice II presenta un análisis detallado de la evolución de los objetivos de desarrollo, incluyendo referencias a los diferentes préstamos y cooperaciones técnicas del Banco en cada una de las áreas.

⁹² El Banco dirigió su proyecto EC0098 a la zona rural del Occidente de Pichincha, comprendiendo: Santo Domingo de los Colorados, San Miguel de los Bancos, Pedro Vicente Maldonado y Puerto Quito.

⁹³ Por ejemplo, las cuentas fiscales cargan con el peso de tres subsidios importantes: (i) gas licuado de petróleo se ha importado a un precio promedio anual de \$ 0,73 por galón, y se ha vendido en el mercado doméstico a un precio promedio de \$ 0,19 por galón, resultando en \$ 186 millones de subsidio en 2003, (ii) empresas distribuidoras de energía, que tienden a no pagar o atrasar el pago sobre sus compras de combustibles, habrían recibido unos \$ 200 millones en 2003 y (iii) compra de diesel, puesto que el precio doméstico está bajo los precios de importación. Una vez valorada la diferencia entre el precio de importación y el de venta, el subsidio al sector eléctrico y al resto de la economía llegaría a un monto total de \$ 216 millones. La combinación de estos tres subsidios causó una pérdida de ingresos de \$ 603 millones en 2003, equivalente a 2,3% del PIB.

⁹⁴ Ver comentarios administración recibidos por OVE.

⁹⁵ El Banco realizó otros programas con perfil agropecuario, como los de Apoyo al Desarrollo del Occidente de Pichincha, el Programa de Titulación de Tierras o el Programa de Caminos Rurales. Sin embargo, estos programas se presentan en otras secciones del capítulo, por corresponderse además con otros intereses estratégicos.

⁹⁶ La suerte de la economía de las poblaciones indígenas tiene alta correlación con estos últimos cultivos, que no mejoraron durante la década.

⁹⁷ Barómetro Latino (1998), Global Competitiveness Report 2001-02, Harvard University.

⁹⁸ Cifras correspondientes al Censo de Población y Vivienda del INEC de 1990 y 2001. Debe destacarse que los datos indicarían una cobertura de alcantarillado levemente mayor que la de agua potable, lo que resulta atípico.

⁹⁹ Buenas proveedoras de servicio en Latinoamérica como la empresa en Santiago de Chile o la empresa en Paraná y Brasil emplean respectivamente 1.2 y 2.6 empleados cada 1,000 conexiones.

¹⁰⁰ La vivienda de interés social tiene consideraciones especiales en varias leyes, e incluso existe una “Ley de Vivienda de Interés Social”, las cuales las exoneran de pagos por concepto de tributos casi en su totalidad. Sin embargo, las diferentes instituciones del área, incluyendo a los municipios, no tienen incentivos para calificar los proyectos como de interés social ante la perspectiva de pérdida de ingresos, por lo que los trámites para conseguir dicha calificación son largos y engorrosos por lo que en la práctica es utilizada en contadas ocasiones.

¹⁰¹ Un total de 5 bancos, 5 mutualistas y 11 cooperativas.

¹⁰² Número de hogares cuya vivienda es propia, como porcentaje del total.

¹⁰³ PCR, Página 10, punto 2.0, “*Asimismo, durante este mismo período, se presentaron grandes presiones políticas en los manejos de los recursos y se detectaron manejos administrativos y de procedimientos irregulares, producto de la citada politización de la institución*”.

¹⁰⁴ La CAF, que había acordado participar en el FISE II, argumentó que \$10 millones habían sido ya utilizados por el FISE bajo las reglas del FISE I, ante lo cual procedió a retirarse. Eventualmente, el BM también se retiraría. Por su parte, el BID procedió a reasignar \$15.8 millones del FISE II a la operación de Atención al Fenómeno de El Niño.

¹⁰⁵ Según datos del PCR – FISE I: página 11, punto 4.0.

¹⁰⁶ En un esfuerzo complementario al SELBEN, en 2000, el BID contribuyó directamente a la realización del “VI Censo de Población” y “V Censo de Vivienda” a través del INEC, financiando recursos humanos y materiales necesarios para su realización, así como el establecimiento de un sistema de indicadores de corto plazo.

¹⁰⁷ El Banco ha comenzado a facilitar una serie de discusiones sobre las implicaciones de la dolarización, sin embargo esto no ha desembocado en una posición específica del Banco sobre el tema.