



RE-341

***Evaluación del Programa
de Ecuador: 2000-2006***

Oficina de Evaluación y Supervisión, VE

Banco Interamericano de Desarrollo
Washington, D.C.
Julio 2008

Sólo para uso oficial

ÍNDICE

ABREVIATURAS

RESUMEN EJECUTIVO

I.	EL PAÍS Y EL CONTEXTO DEL PERIODO	1
A.	Presentación	1
B.	Caracterización general del país	1
C.	El periodo 2000-2006	3
1.	La crisis de fines de los años noventa	3
2.	La dolarización	4
3.	El aumento de los precios del petróleo y el sector externo	6
4.	La inestabilidad política	8
D.	Sector público y deuda.....	9
E.	Indicadores sociales	11
F.	Infraestructura.....	12
II.	LA PROGRAMACIÓN DURANTE EL PERIODO 2000-2006.....	13
A.	El intento programático	13
1.	El marco estratégico	13
B.	El programa operativo propuesto y el programa <i>de facto</i>	15
1.	Operaciones de préstamos	15
2.	El apoyo técnico	16
3.	Sector privado.....	17
C.	Evaluabilidad y monitoreo de las EPs	18
D.	Los otros donantes	19
E.	Observaciones finales	19
III.	LOS PROYECTOS Y LA EFICIENCIA EN SU PREPARACIÓN Y ENTREGA.....	20
A.	Eficiencia en la preparación.....	20
B.	Eficiencia en la ejecución	21
C.	Evaluabilidad	22
D.	Iniciativas del Banco.....	22
1.	Cancelaciones	22
2.	Reestructuración de la gestión.....	23
IV.	RESULTADOS ASOCIADOS AL EJERCICIO PROGRAMÁTICO	26
A.	Resultados relacionados a la dimensión estructural	26
1.	Competitividad y vulnerabilidad a choques	27
2.	Administración tributaria	29
3.	Sistema financiero/bancario	30
4.	Fortalecimiento de la estructura productiva rural.....	32

B.	Resultados relacionados a la dimensión social	34
1.	Política social	35
2.	Formación de capital humano	37
3.	Condiciones de vida	39
C.	Resultados relacionados a la dimensión institucional	41
1.	Descentralización	42
V.	HALLAZGOS PRINCIPALES, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	43
A.	Hallazgos principales y conclusiones	43
1.	Sobre la programación.....	43
2.	Sobre la eficiencia del programa	44
3.	Las iniciativas del Banco.....	44
4.	Resultados	45
B.	La evolución reciente.....	46
C.	Recomendaciones	47

ANEXO

Cuadros y Gráficos

ABREVIATURAS

ALC	América Latina y el Caribe
ATPDEA	<i>Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act</i> (Preferencias Arancelarias Andinas)
BCE	Banco Central del Ecuador
BDH	Bono de Desarrollo Humano
BSC	<i>Balanced Scorecard</i> (Tarjeta de Evaluación Balanceada)
CAF	Corporación Andina de Fomento
CEREPS	Cuenta Especial de Reactivación Productiva y Social, del Desarrollo Científico-Tecnológico y de la Estabilización Fiscal
CIH	Corporación Interamericana de Inversión
CCLIP	<i>Conditional Credit Line for Investment Projects</i> (Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión)
CPE	<i>Country Program Evaluation</i> (Evaluación del Programa de País)
CT	Cooperación Técnica
CTR	Cooperación Técnica Reembolsable
EMAAP-Q	Empresa Metropolitana de Agua Potable y Alcantarillado de Quito
EMBI+	<i>Emerging Markets Bond Index Plus</i> (Índice de Títulos de Mercados Emergentes)
EP	Estrategia de País
FAC	Fondo de Ahorro y Contingencias
FEIREP	Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público
FMI	Fondo Monetario Internacional
FODI	Fondo de Desarrollo Infantil
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IED	Inversión Extranjera Directa
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
INNFA	Instituto Nacional del Niño y la Familia
IPMS	<i>Integrated Project Management System</i> (Sistema Integrado de Gestión de Proyecto)
ISDP	Informe de Seguimiento y Desempeño de Proyecto
ITP	Informe de Terminación de Proyecto

LOREYTF	Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MPD	Movimiento Popular Democrático
MUPP-NP	Movimiento Unidad Plurinacional Pachakutik - Nuevo País
NSS	Nuevo Sistema de Supervisión
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
ODM	Objetivo de Desarrollo del Milenio
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONG	Organización No-Gubernamental
ORI	Programa Operación Rescate Infantil
PBL	<i>Policy-Based Loan</i> (Operación Sectorial)
PCR	<i>Project Completion Report</i> (Informe de Terminación de Proyecto)
PETROECUADOR	Empresa Estatal Petróleos del Ecuador
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo
PRE	Partido Roldosista Ecuatoriano
PRI	Departamento del Sector Privado
PRIAN	Partido Renovador Institucional Acción Nacional
PSC	Partido Social Cristiano
PSP	Partido Sociedad Patriótica 21 de Enero
SIISE	Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador
SPG	Sistema de Preferencias Arancelarias Generalizadas
SPNF	Sector Público No Financiero
SRI	Servicio de Rentas Internas
TCR	Tipo de Cambio Real
TCRE	Tipo de Cambio Real de Equilibrio
UE	Unidad Ejecutora
UNE	Unión Nacional de Educadores

RESUMEN EJECUTIVO

Introducción

Este documento presenta la Evaluación del Programa de País (CPE, por sus siglas en inglés) realizada por la Oficina de Evaluación y Supervisión sobre el Programa del Banco en Ecuador entre los años 2000 y 2006. Debe resaltarse que la definición de ese período de análisis genera una superposición con el CPE anterior (1990-2002),¹ la cual es necesaria en función del poco tiempo transcurrido desde la aprobación de la última Estrategia de País (EP) en noviembre del 2004, y particularmente para poder analizar el impacto de las profundas transformaciones económicas ocurridas a lo largo de ese periodo. De esa manera, el ámbito de este CPE está relacionado con los ejercicios de programación del Banco definidos por las EPs de 2000-2002 (GN-2169-1) y 2004-2006 (GN-2338-1), y tiene como referencia el análisis, las conclusiones y recomendaciones del CPE anterior.

El país y el contexto del periodo

Los eventos económicos, sociales, y políticos, que caracterizan el periodo de análisis de esta evaluación (2000-2006) estuvieron marcados por cuatro grandes elementos: (i) la crisis de 1998-1999; (ii) la dolarización de la economía; (iii) el incremento de los precios del petróleo; y (iv) la inestabilidad política.

El impacto de la crisis de fines de los noventa se manifiesta de varias maneras: (i) el quiebre de las principales instituciones financieras del país; (ii) recesión económica; (iii) “*default*” de la deuda externa; (iv) aumento del desempleo y del subempleo; (v) reducción del salario real; (vi) aumento de la pobreza; (vii) inestabilidad social; y (viii) crecimiento y expansión del proceso migratorio.

Ecuador sustituye su moneda nacional, el sucre, por el dólar en enero del 2000. La evidencia disponible parece indicar que los principales resultados esperados de la dolarización –estabilización de la inflación, crecimiento de la economía, y reducción de las tasas de interés– han sido, en gran medida, alcanzados. Los datos disponibles indican que el cambio no está afectando la competitividad del País. Sin embargo, debe recordarse que los riesgos para la economía siguen existiendo. En particular, dado el contexto de la economía ecuatoriana –poco diversificada (ver la próxima subsección) y sujeta a desastres naturales– la dolarización deja a la economía vulnerable a que los efectos de choques externos negativos se sientan directamente a través de ajustes recesivos y desempleo.

Ecuador ha sido favorecido en los últimos años por un choque externo muy favorable ocasionado por el aumento de los precios del petróleo en el mercado mundial. Se observa que los aumentos en la producción y en el precio del crudo llevaron, a lo largo del periodo analizado, ha ratificado la dependencia de Ecuador del comportamiento del sector petrolero.

El periodo 2000-2006 estuvo marcado por constantes crisis políticas y cambios de gobierno. Sin embargo, es importante señalar que a pesar de toda la fragilidad e inestabilidad del sistema político ecuatoriano, los procesos posteriores a los cambios

presidenciales siguieron, en esencia, los lineamientos constitucionales del país, con los vicepresidentes sustituyendo a los presidentes electos y completando los mandatos presidenciales.

En términos macroeconómicos los indicadores recientes apuntan a mejoras importantes: (i) la inflación y la tasa de interés se reducen significativamente, alcanzando niveles internacionales la primera, y aproximándose a ellos la segunda; (ii) el desempeño del sector externo mejora y la cuenta corriente pasa a presentar superávit en 2004 y 2005; (iii) la deuda externa se reduce significativamente; (iv) la situación fiscal mejora considerablemente con el sector público no financiero presentando resultados fiscales positivos, no sólo en términos primarios sino también globales a lo largo de todo el periodo; y (v) la economía presenta tasas de crecimiento significativamente superiores a aquellas observadas en las dos décadas anteriores.

Los datos disponibles sugieren que el país recién está logrando recuperarse de las consecuencias sociales de la crisis. A pesar de la importante reducción de la pobreza observada desde entonces, la incidencia de pobreza sigue siendo elevada y similar a lo observado antes de la crisis. Más aún, los indicadores agregados enmascaran las diferencias existentes entre las poblaciones indígenas y afroecuatorianas y el resto de la población, así como la situación social significativamente peor en la cual se encuentran los pueblos indígenas.

Finalmente, cabe apuntar que el país sigue presentando importantes limitaciones en su infraestructura de transportes y energía eléctrica.

La programación

En lo que se refiere a las características generales del intento programático, esta evaluación ha encontrado que, como era de esperarse, la inestabilidad política ha afectado de manera importante el proceso de programación. A pesar de que las EPs fueron relevantes, el gran desafío enfrentado por el Banco era cómo mantener la relevancia de su programa en ese contexto de inestabilidad político-administrativa. El programa del Banco fue, también, consistente y coherente. El portafolio de cooperaciones técnicas (CTs) en particular, muestra coherencia con las operaciones programadas o en ejecución, así como con los lineamientos definidos por las EPs.

En lo que se refiere a los instrumentos de apoyo al sector privado, la evidencia disponible en las dos EPs indica que el Banco no fue capaz de programar la acción del FOMIN en Ecuador, y a pesar de enfatizar la importancia de la participación del sector privado en Ecuador, ambas EPs fueron cautelosas sobre la viabilidad de un programa más significativo con Departamento del Sector Privado (PRI) y la Corporación Interamericana de Inversiones (CII). Esa cautela parece justificada, particularmente en lo que se refiere a los primeros años del periodo.

Como el CPE anterior había señalado, la EP 2000-2002 no era evaluable en la medida que no define indicadores y metas cuantificables. La matriz de la EP 2004-2006, por el contrario, presenta indicadores cuantificables y define las líneas de base. Sin embargo, a pesar de esos avances, esa EP no define metas sino tendencias, y para que la EP hubiese sido evaluable, habría sido necesario que al menos se hubieran definido hitos (“*milestones*”); en contraste con los planteamientos generales presentados por la EP de

“aumentar el número”, “aumentar el nivel”, “disminuir”, etc. Esas definiciones no solamente no caracterizan tendencias, sino que implican que cualquier cambio en el indicador que presente el mismo “signo” propuesto, por menor que sea, sería considerado positivo. Llamó la atención también en la EP 2004-2006 la ausencia de indicadores y metas directamente relacionados a la reducción de la pobreza y a las minorías étnicas.

En lo que se refiere a la eficiencia del programa esta evaluación ha encontrado que: (i) los proyectos de inversión aprobados durante el periodo de análisis fueron preparados con relativa eficiencia, el tiempo promedio que los proyectos de inversión llevaron para alcanzar elegibilidad para desembolso es inferior al promedio del Banco y al promedio de países similares; (ii) el tiempo promedio de ejecución es bastante superior al promedio del Banco y un poco superior al promedio del grupo de países D de comparación; y (iii) la tendencia del desembolso es a la baja hasta 2006, no sólo como porcentaje de la cartera activa, sino también en términos absolutos.

En parte como consecuencia de los problemas de eficiencia en la ejecución, los resultados de la relación financiera Banco-País observados entre 2002 y 2005 se constituyen en los flujos netos negativos más grandes registrados desde por lo menos el comienzo de los años noventa.

Es importante destacar que el Banco reconoció los problemas de su cartera con Ecuador y asumió una postura proactiva con el objetivo de cambiar los determinantes estructurales de los problemas de ineficiencia que estuvieran bajo su control. De esa manera, la Región 3 empezó un proceso de saneamiento de la cartera a través de: (i) cancelaciones y cierre de proyectos; y (ii) la reestructuración de la representación, y de la redefinición de la lógica de los procesos, y de los instrumentos de gestión. Se podría decir que el proceso de reestructuración de las representaciones, que comenzó con las oficinas de Ecuador y Perú, puede ser considerado como el intento más importante introducido por el Banco para cambiar su modelo de gestión de proyectos. Las reformulaciones introducidas por la Región ya anticipaban a varios de los lineamientos propuestos por el proceso de realineación. No queda claro, sin embargo, cómo los cambios e instrumentos introducidos por el proceso de reestructuración serán afectados por la nueva estructura matricial del Banco.

Resultados

A pesar de las importantes mejoras macroeconómicas ya señaladas, Ecuador continúa enfrentando desafíos importantes en lo que se refiere a competitividad, diversificación de la economía y exposición a choques internos y externos, elementos que habían sido centrales a las Estrategias de País (EPs) del periodo.

OVE ha encontrado resultados (“*outcomes*”) positivos en casi todas las áreas y temas en los cuales el Banco estuvo involucrado. Este hallazgo es de cierta manera sorprendente, si se considera el contexto de inestabilidad político-administrativa en el cual esos proyectos operaron, y los problemas observados en la programación y ejecución.

Ese hallazgo parece ser explicado por una característica común a casi todas las áreas evaluadas: las intervenciones del Banco se desarrollaron de manera consistente y complementaria a lo largo del tiempo. Este fenómeno puede haber sido el producto de un proceso de planeación de mediano plazo, como es el caso de la participación del Banco

en el sector de agua y saneamiento ambiental en Quito, o pudo haber ocurrido sin un reconocimiento explícito o articulación de experiencias anteriores como parece haber sido la experiencia de los proyectos de desarrollo rural, o organizado por otra intervención, como ocurrió en el sector social, donde el Programa Sectorial Social unió, apalancó y dio coherencia a las diferentes intervenciones sociales del BID en Ecuador. Así, se observan acciones complementarias en las áreas de: agua y saneamiento, formación de capital humano/educación, vivienda, administración tributaria, y desarrollo rural. Intervenciones aisladas fueron evaluadas en el área de descentralización. Mientras todas las experiencias del primer grupo presentan resultados positivos, lo mismo no se puede decir, por lo menos hasta ahora, de los resultados del Banco en el área de descentralización. Los resultados de la intervención del Banco en el área financiera, a través de dos préstamos sectoriales, tampoco fueron positivos.

Finalmente, se observó que el Banco estuvo presente en las áreas rurales –donde la proporción de pobres es más significativa y donde se concentran las poblaciones indígenas– a través de programas de desarrollo rural, programas de educación y programas de inversión social.

La evolución reciente

Importantes cambios ocurrieron en algunos de los principales indicadores económicos durante el transcurso de 2007 y los primeros meses de 2008, después del cierre del periodo de análisis de esta evaluación: (i) se observa un aumento significativo en las tasas de inflación a partir de noviembre de 2007, aumento ese que se explica, en gran medida, por la elevación en los precios de los alimentos; (ii) las exportaciones de crudo se reducen a partir del 2006; sin embargo el valor de estas exportaciones ha crecido constantemente gracias al aumento de los precios del petróleo; (iii) el superávit primario del sector público no financiero se redujo a 4,12% del PIB en 2007 después de alcanzar 5,46% en 2006. Debe destacarse el importante incremento de aproximadamente 3 puntos del PIB en los ingresos totales del sector público no financiero; (iv) el BCE estima que el crecimiento real de la economía durante 2007 fue de 2,65% (el crecimiento del PIB en 2006 fue de aproximadamente 3,9%). La caída en el crecimiento se explica, de acuerdo al BCE, por dos factores: la caída de la producción del sector petrolero y el cambio en el marco institucional del país previsto por la asamblea constituyente. La incertidumbre sobre el marco de política está teniendo impacto sobre las decisiones de inversión. Las proyecciones de crecimiento calculadas por el FMI para Ecuador para el año 2008 son de 2,9%; y (iv) a comienzos de abril de 2008, la Asamblea Constituyente de Ecuador aprobó cambios importantes a la LOREYTF eliminando el límite al crecimiento real anual del gasto público, así como los fondos petroleros autónomos, decretando que los recursos se destinen al presupuesto.

Dos cambios en la economía política del país también deben ser destacados: (i) la nueva administración ha fortalecido el rol de planificación del Estado. Esa nueva orientación se ha evidenciado, principalmente, en el fortalecimiento de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) y en la preparación de un Plan Nacional de Desarrollo (PND) para el periodo 2007-2010, coordinado por la misma SENPLADES; y (ii) el Gobierno del Presidente Correa ha obtenido una importante mayoría en la

Asamblea Constituyente elegida en septiembre de 2007, hecho que ha facilitado la aprobación de las reformas planteadas por el Gobierno.

Recomendaciones

En lo que se refiere al CPE anterior, OVE ha observado que en general, el Banco siguió los elementos generales de las mismas.

Dos aspectos generales caracterizan los cambios recientes ocurridos en la economía ecuatoriana resumidos en la subsección anterior: (i) la economía ha perdido un poco del ímpetu observado durante el periodo 2000-2006; y (ii) ha ocurrido un incremento importante en los ingresos y recursos utilizables por el gobierno. Esos elementos deben fomentar la definición de la nueva EP e indican que el apoyo técnico que pueda ser brindado por el Banco pasa a tener aún mayor relevancia en los próximos años.

El apoyo del Banco al aumento de la competitividad y de la diversificación económica sigue siendo relevante para el país, en particular porque la renovación de las preferencias arancelarias andinas ofrecidas por los Estados Unidos no está asegurada y las actuales regulaciones del Sistema de Preferencias Arancelarias Generalizadas concedido por la Unión Europea son válidas hasta diciembre de 2008. Si, por un lado, el apoyo del Banco en la reducción de las limitaciones observadas en el sector de infraestructura podría constituirse en una importante área de acción, la competencia de la CAF en ese sector representa un desafío para el BID, exigiendo por tanto que el Banco sea capaz de definir áreas en las cuales pueda aportar valor agregado.

Dada la importancia de la educación para reducir la discriminación étnica existente en el mercado de trabajo, particularmente en las poblaciones indígenas, el apoyo a la mejora de la calidad de la educación en áreas rurales debería seguir siendo parte de la agenda del Banco con el País a través de operaciones de préstamo, o a través de apoyo técnico. Considerándose la decisión del Gobierno de financiar al sector social principalmente con recursos presupuestarios, el Banco debería enfatizar el diálogo técnico con el sector, así como apoyar al Gobierno en la evaluación de la calidad del gasto.

El Banco debería apoyar al país en sus esfuerzos de desarrollar e implementar un proceso de planificación estratégica. En ese sentido el Banco debería buscar establecer una estrecha colaboración con SENPLADES, apoyando su rol planificador y en el monitoreo y evaluación del PND. La experiencia exitosa del Banco con el Servicio de Rentas Internas sugiere que cuando existe la voluntad política dentro de la institución, como parece ser el caso en SENPLADES, se pueden lograr resultados sostenibles muy exitosos de fortalecimiento institucional.

Aunque no implique una condición necesaria o suficiente, esta evaluación ha encontrado resultados más positivos cuando el Banco trabaja a través de operaciones coordinadas y complementarias. Debe notarse, entretanto, que esto implica una reducción en el número de áreas en las cuales el Banco debería o podría involucrarse. Posiblemente implicaría también una revisión conceptual en algunas de sus intervenciones que estuvieron centradas bajo algunas premisas del Consenso de Washington.

Lo anterior indica la necesidad de apoyar estudios analíticos y sectoriales para definir líneas de trabajo de mediano plazo.

El esfuerzo iniciado por la Representación en 2003 para la definición de lineamientos, instrumentos y procesos organizativos en la oficina de Ecuador debe ser adecuado, de ser posible, a la nueva estructura organizativa del Banco. Aunque todavía no ha transcurrido suficiente tiempo para generar una conclusión robusta respecto a los resultados obtenidos gracias a este esfuerzo, se tiene evidencia que los resultados han sido positivos. CAN debería mantener y monitorear las iniciativas empezadas por la Región 3 y de ser el caso promover la diseminación de los instrumentos de gestión e información.

Finalmente, la experiencia del Banco en Ecuador muestra que el análisis de economía política debe ser elemento integral del proceso de programación y no considerada sólo como parte del análisis de riesgo.

I. EL PAÍS Y EL CONTEXTO DEL PERIODO

A. Presentación

- 1.1 Este documento presenta la Evaluación del Programa de País (CPE, por sus siglas en inglés) realizada por la Oficina de Evaluación y Supervisión sobre el Programa del Banco en Ecuador entre los años 2000 y 2006. Debe resaltarse que la definición de ese período de análisis genera una superposición con el CPE anterior (1990-2002),² la cual es necesaria en función del poco tiempo transcurrido desde la aprobación de la última Estrategia de País (EP) en noviembre del 2004, y particularmente para poder analizar el impacto de las profundas transformaciones económicas ocurridas a lo largo de ese periodo. De esa manera, el ámbito de este CPE está relacionado con los ejercicios de programación del Banco definidos por las EPs de 2000-2002 (GN-2169-1) y 2004-2006 (GN-2338-1), y tiene como referencia el análisis, las conclusiones y recomendaciones del CPE anterior.
- 1.2 El próximo capítulo evalúa los ejercicios programáticos del 2000-2006. El Capítulo III, a su vez, examina el grado de eficiencia con el cual los productos del Banco fueron entregados. Los resultados de desarrollo alcanzados en las áreas y temas programáticos de las estrategias son discutidos en el Capítulo IV. Finalmente, el Capítulo V presenta las conclusiones y recomendaciones de este informe.

B. Caracterización general del país

- 1.3 Con un área aproximada de 277.000 km² y una población estimada para el 2006 de más de 14 millones de habitantes (Instituto Nacional de Estadística y Censos, INEC), Ecuador posee uno de los menores territorios y la sexta población de Sudamérica.³ Los datos censales muestran que entre 1990 y 2001 la población de Ecuador creció a una tasa anual promedio de 2,1%, resultado de una tasa global de fertilidad relativamente alta, aunque decreciente (3,28 niños por mujer en el 2001), y de tasas de mortalidad en descenso.⁴ Así, la población ecuatoriana es relativamente joven: una tercera parte de la población tiene menos de 15 años y menos del 3,5% tiene más de 65 años.
- 1.4 Según datos del censo 2001, la población ecuatoriana está étnicamente compuesta por una mayoría mestiza (77%) y por dos importantes minorías étnicas: los pueblos indígenas (aproximadamente 7%), y los afroecuatorianos (5%).⁵ Estas minorías presentan indicadores económicos y sociales significativamente inferiores al promedio de la población: aproximadamente el 95% de los indígenas y el 70% de los afroecuatorianos están por debajo de la línea de pobreza medida por indicadores de necesidades básicas insatisfechas (NBI).⁶
- 1.5 La economía de Ecuador está fuertemente marcada por la presencia del petróleo: los ingresos petroleros representan aproximadamente el 27% del presupuesto gubernamental y el 60% de las exportaciones del 2006. Ecuador es también el

- principal productor mundial de bananos, así como un importante exportador de flores. Esos elementos hacen que la economía ecuatoriana sea muy dependiente de productos primarios (que representan más de 80% de sus exportaciones) y, por lo tanto, muy vulnerable a choques externos.
- 1.6 El PIB del 2005 fue estimado en aproximadamente US\$36.500 millones, lo cual ubica al país en la octava posición entre las 26 economías de los países miembros del Banco.⁷ Sin embargo, su ingreso per cápita de US\$2.800 en el 2005 lo situaba como décimo-séptimo e inferior, por lo tanto, al promedio de los países miembros del Banco.
 - 1.7 Ecuador se caracteriza también por una marcada división geopolítica que tiene origen en los procesos históricos de ocupación y desarrollo productivo significativamente distintos por los que pasaron las tres grandes regiones en las cuales se puede dividir el territorio continental ecuatoriano: (i) la región costera, que se extiende entre la rama occidental de la cordillera de los Andes y el Océano Pacífico; (ii) la región de la sierra, situada en el Altiplano central entre las dos ramas de la cordillera que cortan longitudinalmente el país; y (iii) la región de la Amazonia en el oriente del país.⁸ Mientras la Costa ha desarrollado a lo largo de su historia una economía basada en la agricultura a gran escala dirigida hacia el mercado internacional, en la región de la Sierra se constituyó una estructura productiva basada en el mercado interno y con una oligarquía agraria clásica.⁹ El Oriente del país, a su vez, permaneció con poca relevancia económica y política hasta la expansión petrolera de los últimos 30 años.
 - 1.8 Los diferentes intereses e ideologías generados por esos modelos económicos se reflejan en el permanente enfrentamiento político entre los dos principales polos regionales: Quito (la Sierra) y Guayaquil (la Costa). Esa confrontación geopolítica explica, en gran medida, la inestabilidad política que ha marcado la historia republicana ecuatoriana,¹⁰ a pesar de que las diferencias en las estructuras económicas entre ambos polos hayan prácticamente desaparecido a lo largo del tiempo.¹¹
 - 1.9 El “boom” petrolero de los años setenta genera un rápido proceso de modernización económica y social, y propulsa el crecimiento del Estado, procesos que conllevan al diseño de una nueva Constitución en 1979 que tenía como objetivo integrar políticamente al país a través del fortalecimiento del poder Ejecutivo y de la consolidación de partidos políticos nacionales. Sin embargo, esos esfuerzos fracasan en la medida que la escasez de recursos generada por la crisis de los años ochenta induce a nuevos conflictos entre las emergentes fuerzas rurales, la Sierra, y la Costa, y el sistema electoral vigente continuaba estimulando la regionalización partidista.¹² Esos factores hacen que se mantengan los determinantes principales de la inestabilidad política ecuatoriana.

C. El periodo 2000-2006

- 1.10 Los eventos económicos, sociales, y políticos, que caracterizan el periodo de análisis de esta evaluación (2000-2006) estuvieron marcados por cuatro grandes elementos: (i) la crisis de 1998-1999; (ii) la dolarización de la economía; (iii) el incremento de los precios del petróleo; y (iv) la inestabilidad política.

1. La crisis de fines de los años noventa

- 1.11 No se puede analizar el periodo 2000-2006 sin tomar en cuenta el impacto de la crisis económico-financiera de fines de los años noventa, crisis ésta que resulta, como suele acontecer en crisis de esa magnitud, de la interacción de una serie de factores económicos internos con choques externos.¹³ Entre los primeros se incluyen: (i) la mala gestión fiscal y monetaria predominante a lo largo de los años noventa; (ii) la elevación de la tasa de inflación, y el consecuente deterioro del sucre;¹⁴ (iii) la acumulación de deudas dolarizadas por parte de un sector financiero débilmente regulado en un contexto de liberalización financiera,¹⁵ y (iv) la inestabilidad política que se intensifica en la segunda mitad de los años noventa.¹⁶ Entre los choques externos se destacan: (i) la caída del precio del petróleo y de materias primas en el mercado internacional;¹⁷ (ii) la contracción del crédito externo en función de las crisis financieras de Asia en 1997 y de Rusia en 1998; y (iii) los costos económicos y sociales impuestos por el fenómeno de El Niño que afectó de manera particularmente fuerte a Ecuador entre 1997 y 1998.¹⁸
- 1.12 Entre las varias manifestaciones y/o consecuencias de la crisis se pueden listar:
- a) **Quiebre financiero.** La expresión más obvia de la crisis. Varias de las principales instituciones financieras, incluyendo el mayor banco ecuatoriano, son cerradas entre 1998 y 2000, y en marzo de 1999 el gobierno congela los depósitos bancarios.¹⁹ Se estima un quiebre de 72% del sistema bancario con un costo de más de 15% del PIB²⁰.
 - b) **Recesión.** En 1999 el PIB per cápita se reduce en más de 7% y Ecuador pasa por la más fuerte contracción económica en por lo menos treinta años. Solamente en el 2004 el ingreso per cápita regresa a niveles similares a aquellos observados antes de la crisis.
 - c) **“Default” de la deuda.** Ecuador deja de pagar los intereses de sus títulos Brady en septiembre de 1999. En el primer semestre del 2000, los desembolsos del Banco fueron suspendidos por 37 días debido a mora técnica²¹.
 - d) **Aumento del desempleo y del subempleo.** El desempleo se duplica en aproximadamente un año (de 8,5% en mayo de 1998 a 16,9% en junio de 1999). Datos del Sistema de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE), indican un aumento del subempleo de 42% en 1998 a aproximadamente 57% en 1999 y 60% en el 2000.
 - e) **Reducción del salario real.** A lo largo de 1999 el salario real promedio recibido por los trabajadores del sector privado se reduce en aproximadamente

25%, y alcanza su nivel más bajo en marzo del 2000 (40% de reducción en relación con enero de 1999).

- f) **Aumento de la pobreza.** Los datos disponibles son consistentes en señalar un aumento de la pobreza durante el periodo de la crisis, lo que no sorprende en función del aumento del desempleo y de la reducción del salario real discutidas arriba. Los datos del SIISE muestran que la proporción de personas por debajo de la línea de pobreza aumenta en 32% entre 1995 y 1999, pasando de 39,4% en 1995 a 52% en 1999. Los efectos sobre la indigencia son aún más severos, la pobreza extrema aumenta un 47% (de 13,8% en 1995 a 20,3% en 1999).
- g) **Inestabilidad social.** Huelgas nacionales, protestas, y declaración de estado de emergencia, marcan el año de 1999 y el comienzo del 2000, llevando a la salida del presidente Mahuad.
- h) **Crecimiento y expansión del proceso migratorio.** Con la crisis, el proceso migratorio deja de ser un fenómeno regional para convertirse en un fenómeno nacional.²² La “nueva emigración” está compuesta por personas de diversas características étnicas y socioeconómicas, así como por una gran proporción de mujeres. Datos del SIISE indican que el número de personas que emigraron de Ecuador por razones de trabajo más que se triplicó entre 1998 y 2000 (de aproximadamente 34.000 a 121.000).

2. La dolarización

- 1.13 Ecuador es el primer país de la región en sustituir su moneda nacional, el sucre, por el dólar en enero del 2000.²³ Además de su objetivo inmediato, de evitar que la rápida elevación de los precios observada a partir de 1998 condujera a una hiperinflación (ver Gráfico A-1.1 que, como todos los gráficos y cuadros, se encuentra en el Anexo),²⁴ la medida tenía objetivos más amplios: estabilizar el ambiente macroeconómico –permitiendo que las tasas de interés bajaran a niveles próximos a aquellos observados en el mercado internacional– y alcanzar un crecimiento sostenido de la economía.²⁵
- 1.14 La inflación al final del periodo de análisis se encontraba en niveles internacionales (inflación anualizada de 2,9% en diciembre de 2006). Sin embargo, el proceso de contención de la elevación de precios no ocurrió de manera inmediata. Por el contrario, no sólo la inflación anual observada durante los primeros dieciocho meses de la dolarización estuvo por encima de los niveles percibidos antes de la escalada de precios de 1998-1999, sino que siguió un proceso ascendente a lo largo de 2000 hasta alcanzar un pico de 108% en septiembre del 2000, como se puede ver en el Gráfico A-1.2.
- 1.15 La elevada inflación en dólares registrada después de 2000 estaría explicada fundamentalmente por la fuerte sobredevaluación del sucre (“*overshooting*”) en los meses que anteceden al cambio de moneda: a lo largo de 1999 el sucre sufre una devaluación de aproximadamente 300% frente a una inflación de 60%.²⁶ Así, en los meses que anteceden a la dolarización, Ecuador experimenta una inflación

medida en sucres y una caída de los precios medidos en dólares, fenómeno que genera una inflación rezagada en dólares e induce un realineamiento de precios relativos^{27, 28.}

- 1.16 La dolarización ha llevado también a la reducción de las tasas de interés de la economía hacia niveles más próximos a aquellos observados en el mercado internacional. En diciembre de 2006, la tasa de interés activa referencial era de aproximadamente 9,9% al año en términos nominales o 7% en términos reales.²⁹ Sin embargo, mientras la tasa básica del Banco Central del Ecuador (BCE) se redujo de manera significativa inmediatamente después de la adopción del dólar (de 91,16% al año en diciembre de 1999 a 13,75% al año en enero de 2000, ver Gráfico A-1.3),³⁰ las tasas en el mercado ofrecidas por el sector bancario no se redujeron tan rápidamente. A pesar de presentar una tendencia claramente decreciente (ver Gráficos A-1.4 y A-1.5), la tasa de interés activa referencial en dólares solamente regresa a niveles similares al periodo pre-crisis a partir del segundo semestre del 2002.³¹
- 1.17 Es interesante notar que, al contrario de la tasa activa, la tasa pasiva referencial sigue una tendencia decreciente en los meses que siguen a la dolarización. La combinación de esos dos fenómenos lleva a que la tendencia de aumento del “*spread*” que se observaba desde la crisis financiera siga ocurriendo aún después de la dolarización (y hasta comienzos del año 2002, ver Gráfico A-1.6). Eso indica que la dolarización por si sola no cambió, por lo menos en el corto plazo, la percepción de la banca acerca de las condiciones de riesgo del sector privado, la concentración del sector bancario, y los problemas de eficiencia del sistema financiero privado.³²
- 1.18 Como se puede ver en el Gráfico A-1.7, el periodo post dolarización presenta una tendencia de crecimiento económico muy superior a aquella observada a lo largo de las dos décadas anteriores, y similar al periodo del “boom” petrolero (1970-1981). Como los primeros años del nuevo milenio fueron marcados por un comportamiento particularmente positivo de la economía mundial, así como por la elevación del precio del petróleo (ver la próxima subsección), OVE ha estimado dos modelos econométricos para explicar la tendencia y los determinantes del crecimiento de Ecuador.³³ Según estos modelos, el control de la inflación obtenido por la dolarización es, de manera consistente, el elemento más importante que explica el crecimiento per capita del PIB desde el 2001,³⁴ por encima de la inversión, del gasto del gobierno, de la apertura de la economía, y el choque en los términos del comercio generado por el incremento de los precios del petróleo.
- 1.19 La sobrevaluación del tipo de cambio real (TCR) representa un riesgo importante de la dolarización en Ecuador. Riesgo éste que existe no solamente porque el cambio ya no es controlado internamente, sino también porque, como se ha visto, el país experimentó una elevada inflación en dólares, y porque su fuente de divisas más importante, el petróleo, sufrió un aumento de precios significativo después de la dolarización. Así, el potencial para el surgimiento del fenómeno de

la “Enfermedad Holandesa” está presente en Ecuador. Afortunadamente, los datos disponibles indican que si existe alguna sobrevaluación del tipo de cambio real esa es, hoy día, bastante baja. Como se puede ver en el Gráfico A-1.8, el TCR promedio para 2006 estuvo entre una sobrevaluación de aproximadamente 2,9% y una subvaluación de 1,5%.³⁵

- 1.20 Durante los últimos años, la devaluación del dólar frente a las monedas de los principales mercados consumidores de productos ecuatorianos ha permitido al país mantenerse competitivo,³⁶ sin embargo se observa una creciente dependencia del mercado norte-americano –38%, 40%, y 53% de las exportaciones de Ecuador se destinaron a los Estados Unidos en 1997, 2002, y 2006, respectivamente– en detrimento de otros mercados importantes como el de la Unión Europea, y Colombia, históricamente el segundo socio comercial de Ecuador.
- 1.21 En resumen, la evidencia disponible parece indicar que los principales resultados esperados de la dolarización –estabilización de la inflación, crecimiento de la economía, y reducción de las tasas de interés– han sido, en gran medida, alcanzados.
- 1.22 Sin embargo, debe recordarse que los riesgos para la economía siguen existiendo (e.g. pérdida de competitividad y “Enfermedad Holandesa”). Si por un lado la dolarización protege a la economía de crisis políticas al retirar del gobierno la capacidad de financiar su déficit a través de la emisión de moneda; por otro lado la dolarización no sólo deja al país sin un instrumento de política económica y, por lo tanto, sujeto a las prioridades y fluctuaciones de la política económica norteamericana (que pueden no corresponder a los intereses de Ecuador). Quizás más importante aún para el contexto de la economía ecuatoriana –poco diversificada (ver la próxima subsección) y sujeta a desastres naturales– la dolarización deja a la economía vulnerable a que los efectos de choques externos negativos se sientan directamente a través de ajustes recesivos y desempleo. Más aún, el proceso de implementación de la dolarización de la economía ecuatoriana no ha ocurrido sin costos, ni su impacto se distribuye de manera uniforme entre los diferentes grupos de la población. El Banco Mundial ha estimado que a mediados del 2003 el costo de la canasta de consumo había declinado en 20% para los hogares no pobres y apenas en 2% para los hogares pobres.³⁷ Así, se observa una expresiva concentración de ingreso durante 2000 y 2001, proceso ese que se revierte en los años siguientes con el control de la inflación.³⁸

3. El aumento de los precios del petróleo y el sector externo

- 1.23 Ecuador tiene reservas probadas de 4,5 billones de barriles de petróleo. Estas reservas son las terceras más grandes de Suramérica pero están, sin embargo, muy por debajo de las reservas probadas de Venezuela y Brasil (80 y 11,8 billones respectivamente, las últimas sin incluir los yacimientos de Tupi recientemente descubiertos en Brasil).³⁹

- 1.24 Ecuador ha sido favorecido en los últimos años por un choque externo muy favorable ocasionado por el aumento de los precios del petróleo en el mercado mundial. Entre su valor mínimo de diciembre de 1998, y el pico de julio de 2006, el precio del barril de petróleo ecuatoriano ha subido en más de 780%.⁴⁰ Como se puede ver en el Gráfico A-1.9, el precio promedio anual del barril de petróleo sube significativamente a partir de 2002, y particularmente en 2005 y 2006.⁴¹
- 1.25 Las exportaciones de petróleo ecuatorianas han sido beneficiadas no sólo por ese aumento de precios, sino también por un aumento de casi 60% en la producción de petróleo ocurrida entre 2000 y 2006 (ver Gráfico A-1.10). El aumento de la producción fue generado por la entrada en funcionamiento en septiembre de 2003 del nuevo oleoducto de crudos pesados, que removió uno de los principales cuellos de botellas del sector. Como se puede ver en el Gráfico A-1.11, el incremento de la producción explica 39% y 73% del aumento en las exportaciones de petróleo ocurrido en 2003 y 2004, respectivamente.
- 1.26 Sin embargo, el aumento de producción post 2003 es inferior a la capacidad de transporte generada por el nuevo oleoducto.⁴² Esa baja productividad del sector petrolero ecuatoriano estaría explicada, según un estudio del Banco,⁴³ por la baja intensidad de explotación de los campos más rentables del país, operados por PETROECUADOR (Empresa Estatal Petróleos del Ecuador). Asimismo, todo el aumento de la producción de petróleo observado hasta 2005 estaría explicado por las empresas privadas que operan los campos menos rentables: la producción de PETROECUADOR ha caído es declinante desde 1994 (cuando alcanzó a 330.000 barriles diarios) hasta el 2005 (producción diaria de aproximadamente 200.000 barriles diarios).⁴⁴ Las empresas privadas fueron responsables, también, por casi toda la inversión ocurrida en el sector desde fines de la década de los noventa.⁴⁵
- 1.27 Los aumentos en la producción y en el precio del crudo llevaron a un aumento en la dependencia de Ecuador del comportamiento del sector petrolero. Las exportaciones de petróleo y derivados representaron casi 60% del total de las exportaciones ecuatorianas en el 2006, proporción esa que es superior en aproximadamente dos tercios a aquella observada en 1996 (36%).⁴⁶ Asimismo, es fundamentalmente el crecimiento de la exportación petrolera (de 61% en términos reales) lo que impulsa el aumento del total de las exportaciones ecuatorianas (de casi 34%) durante el periodo de análisis. Si se excluye al petróleo y sus derivados de los cinco principales productos de exportación, se observa un desempeño decreciente de los montos exportados entre 2000 y 2006, como muestra el Cuadro A-1.1 en el Anexo. Llama particularmente la atención la caída de las exportaciones de banano, principal producto de exportación después del petróleo, caída esa explicada por varios factores como la caída de precios, estancamiento de la demanda internacional y baja productividad relativamente a los principales competidores.⁴⁷
- 1.28 El Cuadro A-1.1, así como el Gráfico A-1.12, evidencian también la alta concentración de las exportaciones ecuatorianas –en el 2006, apenas cinco ítems representaban 81,5% de las exportaciones, mientras diez constituían 89%, decir,

los cinco productos siguientes de la cartera de exportaciones representaron apenas 8% del volumen exportado en 2006⁴⁸ – y su dependencia de materias primas, y por lo tanto su vulnerabilidad a choques externos.

- 1.29 Los datos agregados del sector externo muestran una recuperación de la cuenta corriente, con superávit en 2004 y 2005, después de déficit en años anteriores (Gráfico A-1.13). Ese resultado es explicado, fundamentalmente, por la mejora del saldo comercial propiciado por el sector petrolero, así como por el crecimiento de las remesas enviadas por los trabajadores ecuatorianos residentes en el exterior.⁴⁹

4. La inestabilidad política

- 1.30 Como se ha discutido anteriormente (ver párrafos 1.7-1.9), la historia de Ecuador ha estado marcada por una fuerte división geopolítica que ha generado una crónica inestabilidad política. Desafortunadamente, las reformas políticas de las últimas décadas no han podido eliminar las principales causas de esa inestabilidad, y desde Sixto Durán Ballén (presidente entre 1992 y 1996), ningún presidente ha completado su mandato. El periodo 2000-2006 también estuvo marcado por constantes crisis políticas.
- 1.31 De hecho, el periodo de análisis empieza, literalmente, con una crisis política y golpe de Estado que llevan a la salida del presidente Mahuad en enero del 2000, menos de 18 meses después de asumir la presidencia.⁵⁰ El vicepresidente Gustavo Noboa reemplaza a Mahuad y permanece en el poder hasta el término del mandato. Noboa sigue políticas económicas ortodoxas, implementando la dolarización de la economía, renegociando la deuda externa después de la moratoria de los bonos Brady decretada por Mahuad, y completando el primer acuerdo “*stand by*” con el Fondo Monetario Internacional (FMI) desde los años ochenta.
- 1.32 Lucio Gutiérrez es elegido en 2002 pero asume la Presidencia con el apoyo de sólo el 25% de los miembros del Congreso.⁵¹ La debilidad política del gobierno aumenta después de los pocos votos recibidos por su partido en las elecciones locales de 2004 y protestas y movilizaciones populares surgen después de los intentos de remover a la Corte Suprema de Justicia, y reorganizar el Tribunal Supremo Electoral y el Tribunal Constitucional, así como de anular los juicios contra los ex presidentes Bucaram y Noboa.⁵⁴ El Presidente Gutiérrez fue removido por el Congreso en abril de 2005 y fue sustituido por su vicepresidente, el médico Alfredo Palacio, quien termina su mandato presidencial en enero de 2007.⁵⁷ El Presidente Palacio fue reemplazado por el economista Rafael Correa, nuevo Presidente Constitucional de la República y electo en noviembre de 2006. El Cuadro A-1.2 presenta algunos de los eventos más importantes del periodo 2000-2006.
- 1.33 Es importante señalar, sin embargo, que a pesar de toda la fragilidad e inestabilidad del sistema político ecuatoriano, los procesos posteriores a los

cambios presidenciales siguieron, en esencia, los lineamientos constitucionales del país, con los vicepresidentes sustituyendo a los presidentes electos y completando los mandatos presidenciales.

- 1.34 Finalmente, cabe notar que sería inevitable que tan fuerte inestabilidad no se reflejara sobre el funcionamiento de las administraciones gubernamentales. Entre 2000 y 2006, Ecuador tuvo 14 ministros de finanzas que se quedaron, en promedio, aproximadamente seis meses en el cargo (ver Cuadro A-1.3).

D. Sector público y deuda

- 1.35 La situación fiscal del país mejora significativamente a partir del año 2000, con el sector público presentando resultados fiscales positivos, no sólo en términos primarios sino también globales, en todos los años del periodo. Esta situación no se había presentado en Ecuador en más de 20 años (Gráfico A-1.14).
- 1.36 En término de ingresos, el crecimiento de la recaudación tributaria, que aumenta en más de 50% desde la creación del Servicio de Rentas Internas (SRI) en 1997, ha sido el principal factor para explicar la recuperación de los recursos disponibles para el financiamiento del sector público no financiero (Gráfico A-1.15).⁵⁸
- 1.37 En lo que se refiere a los gastos, los resultados son mixtos (ver Gráfico A-1.16). Por un lado, los gastos de pago de intereses se reducen significativamente hasta aproximadamente 2,2% del PIB, siendo la proporción más baja observada desde los años ochenta. Por otro lado, se observa un aumento de los gastos de salarios y una tendencia decreciente de la inversión pública (ambos como proporción del PIB, y a pesar del crecimiento significativo de este).
- 1.38 Estos aumentos de gasto ocurren a pesar de la entrada en vigencia, en junio del 2002, de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal (LOREYTF),⁵⁹ que tenía como objetivo establecer criterios técnicos para mantener el equilibrio fiscal y manejar de manera sostenible el endeudamiento público. La Ley establecía un límite anual de crecimiento real del gasto primario total (gastos totales menos intereses) de 3,5%. Estas metas fueron sobrepasadas de manera significativa en el 2004 y 2005 con aumentos reales del gasto primario de 10% y 14%, respectivamente.
- 1.39 La Ley crea también el Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público (FEIREP) como instrumento anti-cíclico basado en los excedentes petroleros, cuyos recursos deberían distribuirse de la siguiente manera: 70% para la recompra de la deuda pública externa e interna, 20% para estabilizar los ingresos petroleros y 10% para inversiones en capital humano (educación y salud).
- 1.40 Al definir límites al crecimiento del gasto total, el cumplimiento de la Ley implicaba una tendencia a una especie de juego de suma cero entre gastos corrientes y de inversión. Como los primeros tienden a presentar fuerte rigidez, en particular el pago de salarios que tienen sus aumentos definidos por normas

- legales, la Ley creaba incentivos para que los ajustes se hicieran a través de los gastos de inversión. Efectivamente eso fue lo que ocurrió en 2003 y 2004, con los gastos de inversión reduciéndose en términos reales en más de 9% en 2003, y aumentando solamente 1,9% en el 2004, a pesar del aumento de 10% en el gasto primario total.
- 1.41 Ese fenómeno, combinado con la visión del recién juramentado gobierno de Palacio (abril de 2005) de que la LOREYTF privilegiaba el pago de deuda en detrimento de la inversión pública y de los sectores sociales, llevaron a la revisión de la Ley y del fondo de estabilización, eliminando la restricción al crecimiento del gasto de inversión, y al mismo tiempo manteniendo el límite a la expansión del gasto corriente (para una discusión de los cambios en el fondo de estabilización, ver el Recuadro A-1.1). A pesar de esos cambios, la dinámica del gasto público no cambia significativamente, y al final el gasto público sigue privilegiando el gasto corriente (ver Gráfico A-1.17): la inversión pública sube significativamente en el 2005 (15% en términos reales), para volver a caer (a -2,7%) en el 2006, mientras los gastos corrientes crecen, en términos reales, 16% en el 2005 y 4% en el 2006, por encima de los límites de la Ley.⁶⁰
- 1.42 La deuda pública externa de Ecuador se reduce substancialmente como proporción del PIB durante el periodo de análisis, de 80% del PIB al 31 de diciembre de 1999 a 25% del PIB a fines de diciembre de 2006. Sin embargo, esos resultados deben ser vistos con cautela dado el fuerte crecimiento del PIB nominal ocurrido en esos años. En términos nominales, la deuda externa se reduce en casi 24% durante el periodo, siendo que 76% de esa reducción se da a través de la renegociación con los acreedores privados del Club de Paris ocurrida en el año 2000 (ver Gráfico A-1.18).⁶¹
- 1.43 Antes de la crisis de fines de los noventa, la mayor parte de la deuda externa (aproximadamente 57%) era con acreedores privados, relación que se revierte después del “default” de 1999. En diciembre del 2006, 58,5% de la deuda externa era con acreedores oficiales: en particular la participación de los organismos multilaterales en la deuda externa ecuatoriana pasa de 27% el 31 de diciembre de 1999 a 40,5% al cierre de 2006.
- 1.44 El BID es el principal acreedor externo de Ecuador, la deuda del país para con el Banco llega a poco más de US\$1.800 millones a fines del 2006, lo que representaba 18% de la deuda pública externa y aproximadamente 44% de la deuda con organismos multilaterales en ese año. Como se puede ver en el Gráfico A-1.19, la participación del BID entre los acreedores multilaterales decrece a lo largo del periodo (era de 52% en el comienzo del periodo). En el mismo periodo, la participación de la Corporación Andina de Fomento (CAF) entre los acreedores multilaterales pasa de 23% a 29%.⁶²
- 1.45 Finalmente, cabe resaltar que Ecuador ha recuperado el acceso al crédito internacional.⁶³ El aumento del precio del petróleo y la reducción de la deuda externa han disminuido el riesgo percibido por los acreedores, y

consecuentemente el “*spread*” de sus bonos. Sin embargo, el índice de títulos de mercados emergentes – (“*Emerging Markets Bond Index Plus*”, EMBI+), usado como medida de riesgo soberano– asociado a Ecuador es aún el más alto de la región. Asimismo, datos disponibles para el 2005 muestran que Ecuador presenta indicadores de endeudamiento, como por ejemplo la relación entre el servicio de la deuda y exportaciones, y reservas y meses de importación, peores que la mayoría de los países de la Región.⁶⁴

E. Indicadores sociales

- 1.46 Los datos disponibles sugieren que el país recién está logrando recuperarse de las consecuencias sociales de la crisis.⁶⁵ Como se ha visto, la pobreza y la pobreza extrema aumentaron sustancialmente como consecuencia de la crisis; en 1999 más de la mitad de la población (52%) queda por debajo de la línea de pobreza y una quinta parte en la indigencia. A pesar de la importante reducción observada desde entonces, la incidencia de pobreza sigue siendo elevada (38%) y similar a lo observado antes de la crisis (39% en 1995). Como se puede ver en el Gráfico A-1.20, los indicadores referentes a la brecha y severidad de pobreza de 2006 también tienden a ser similares al período pre-crisis. Lo mismo ocurre con los indicadores referentes a pobreza extrema (Gráfico A-1.21).
- 1.47 Estimaciones del INEC referentes a la tipología de Katzman confirman esos resultados:⁶⁶ una proporción elevada de los hogares (aproximadamente 33%) estaría bajo condiciones de pobreza crónica (i.e. bajo condiciones prolongadas de privación), sin embargo, 5,4% de los hogares serían pobres recientes, y 21% estarían por encima de la línea de pobreza pero aún son clasificados como pobres por presentar necesidades básicas insatisfechas, decir, no han logrado todavía eliminar sus carencias acumuladas en las necesidades básicas.
- 1.48 Varios factores explican la reducción de la pobreza: la reducción de la inflación, la reactivación económica, la recuperación de los salarios reales (ver Gráfico A-1.22) y el fenómeno migratorio. La migración ha contribuido a la reducción de la pobreza al aumentar los niveles de consumo de los integrantes de las familias que no emigraron, a través de las remesas enviadas; y al elevar los salarios en sectores en donde se observa escasez de mano de obra.⁶⁷ Se estima que las remesas enviadas por los ecuatorianos residentes en el exterior totalizaron aproximadamente 3.200 millones de dólares en el 2006 o 7,8% del PIB,⁶⁸ representando la segunda fuente de divisas después de las exportaciones de petróleo y una importante fuente de financiamiento del consumo privado.⁶⁹
- 1.49 Los datos referentes a educación muestran que Ecuador se está moviendo en una dirección positiva, a pesar de los indicadores bastante bajos de la zona rural (ver Cuadro A-1.4). Los datos disponibles indican que Ecuador está en camino de lograr el Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM) de una enseñanza primaria universal: la tasa neta de matrícula en la educación primaria para el 2006 es de 94,3% (90,3% en 1999).

- 1.50 Los indicadores tradicionales relacionados a salud (tasa de mortalidad infantil, tasa de mortalidad en la niñez, esperanza de vida al nacer) están progresando en términos generales, aunque todavía se observan problemas (ver Cuadro A-1.5).^{70,71} Las tasas de mortalidad infantil (niños menores a un año de edad) y en la niñez (menores de 5 años) presentan repuntes en el año 2000, probablemente como producto de la crisis. Datos recientes de la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) señalan problemas en la vacunación de niños contra el sarampión: no sólo ha empeorado y quedado por debajo de los niveles de cobertura aceptables para prevenir epidemias, sino que no progresa desde 1999.
- 1.51 Sin embargo, como se ha mencionado en el comienzo del capítulo (párrafo 1.4), las poblaciones indígenas y afroecuatorianas presentan niveles de pobreza significativamente más elevados que otras etnias. En ese sentido, los indicadores agregados enmascaran las diferencias existentes entre esos grupos y el resto de la población, así como la situación social significativamente peor en la cual se encuentran los pueblos indígenas, como se puede ver en el Cuadro A-1.6.⁷²

F. Infraestructura

- 1.52 Además de las limitaciones en el sector petrolero ya mencionadas (párrafo 1.26), Ecuador también presenta limitaciones importantes en su infraestructura de transportes y de energía eléctrica. El transporte interno depende fundamentalmente de carreteras, tanto para carga como para pasajeros, mientras que el transporte ferroviario es prácticamente inexistente, y el fluvial está circunscrito a áreas geográficas muy limitadas del territorio. Aunque la cobertura espacial pueda ser considerada adecuada, los datos disponibles para los primeros años del milenio indican que apenas 13% de la red vial primaria y secundaria está pavimentada, y aproximadamente 77% de la red vial nacional está formada por caminos terciarios y vecinales, concentrados en la Sierra y con pésimas condiciones de transitabilidad.⁷³ Problemas de mantenimiento caracterizan a toda la red vial.
- 1.53 La producción de energía eléctrica presenta un crecimiento escaso de 0,44% en promedio para el periodo 2001-2005 y tasas negativas de casi -4% en 2004 y 2005, explicadas por la falta de inversión, por el incremento de las importaciones, y por el creciente uso de combustibles para la producción termoeléctrica. El nivel de pérdidas (alrededor de 23%) se encuentra entre los más altos de la región, siendo que más de la mitad de esas son no técnicas. A pesar de las relativamente elevadas tarifas del servicio eléctrico en Ecuador (si son comparadas con otros países de Sudamérica), problemas de eficiencia hacen que las mismas no sean suficientes para cubrir los costos de las empresas, generando un alto endeudamiento interno debido a este sector y un nivel de transferencias importantes del Estado.⁷⁴

II. LA PROGRAMACIÓN DURANTE EL PERIODO 2000-2006

- 2.1 El periodo de análisis de esta evaluación incorpora dos ejercicios de programación de relativa corta duración (2000-2002 y 2004-2006) – particularmente si se considera que la primera Estrategia de País (EP) fue aprobada en diciembre de 2001, y la segunda en noviembre de 2004⁷⁵– resultado, en gran medida, de los contextos de indefinición política y/o cambios ministeriales en los cuales las EPs fueron elaboradas.
- 2.2 En función de que la evaluación de la EP 2000-2002 estuvo incorporada al CPE anterior (RE-295) este capítulo tiende a concentrar su análisis sobre la EP 2004-2006 y la relación entre las dos EPs del periodo.
- 2.3 Como fue sintetizado por OVE en el CPE anterior, la EP 2000-2002 contiene mejoras de procesos importantes con relación a las estrategias anteriores: *“(i) incluye una matriz que liga la estrategia y los instrumentos del Banco con las acciones del GOE [Gobierno de Ecuador] 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.”*⁷⁶
- 2.4 La EP 2004-2006, a su vez, presenta otros avances importantes: (i) presenta una visión secuencial para su implementación; (ii) explicita la relación entre las áreas prioritarias de la estrategia y los varios instrumentos del Banco así como con la cartera activa; (iii) hace una franca evaluación de las dificultades encontradas por el programa del Banco; e (iv) intenta presentar una revisión de los avances de la estrategia anterior, esfuerzo ese que no es exitoso en función de la inadecuada definición de los indicadores presentados en la EP 2000-2002. Como había notado el CPE anterior (p. 28): *“el programa no especificó indicadores ni metas de desarrollo cuantificables, por lo que no es evaluable, más que en forma cualitativa.”*

A. El intento programático

1. El marco estratégico

- 2.5 Los objetivos generales definidos por las dos EPs reflejan la evolución de la economía ecuatoriana ocurrida durante el periodo. Como fue discutido en el CPE anterior, el programa del Banco para los primeros años del milenio fue diseñado para apoyar la recuperación y reestructuración de la economía post crisis y la implementación del proceso de dolarización en coordinación con los principales

- organismos multilaterales (FMI, Banco Mundial y CAF).⁷⁷ La EP 2004-2006, a su vez, tenía como objetivo “*reducir la vulnerabilidad del país frente a choques externos e internos*” (GN-2338-1, p. 22). En ese sentido, ambas estrategias estuvieron centradas sobre temas de competitividad y de desempeño de la economía, aunque definieran otras áreas de acción. Se puede decir, por lo tanto, que las EPs son consistentes.
- 2.6 En la realidad, los marcos estratégicos de ambos programas son bastante semejantes, permitiéndose que se establezca una correspondencia directa entre las tres dimensiones de la EP 2004-2006 – (i) estructural: contribuir a sentar las bases para dinamizar la estructura productiva; (ii) social: promover la protección de los más vulnerables y el desarrollo social; e (iii) institucional (elemento transversal en las dos primeras): mejorar la eficiencia de la gestión pública– y los cuatro objetivos específicos de la EP 2000-2002: (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 sector privado; (iv) modernización y descentralización del estado, y promoción del desarrollo regional sostenible.
- 2.7 Como se ha visto en el capítulo anterior, la inestabilidad política ha marcado no sólo todo el periodo de análisis, sino también los años que lo antecedieron. Como era de esperarse, ese fenómeno ha afectado de manera importante el proceso de programación, y así fue explícitamente reconocido por ambas EPs y documentos de revisión de cartera.^{78, 79} A pesar de que las EPs eran relevantes *ex ante*, el gran desafío enfrentado por el Banco era cómo mantener la relevancia de su programa en ese tipo de contexto.
- 2.8 Sin embargo, no obstante los constantes cambios políticos y administrativos resultantes de ese contexto de inestabilidad político-administrativa, no se observa en las EPs del periodo una discusión sobre la factibilidad o admisibilidad de modelos estratégicos alternativos de mediano plazo. Eso a pesar de: (i) identificar que los gobiernos tenían baja capacidad de “*manejar demandas bajo una línea estratégica de mediano plazo consistente*” (EP 2004-2006, p. 22); y (ii) reconocer que “*parte del éxito en la implantación de la estrategia se debe a que en la mayoría de los sectores sociales (vivienda, educación, agua y saneamiento y atención a grupos vulnerables) el apoyo del Banco ha sido de mediano plazo, tratando de mantener una dirección estratégica en sus acciones*” (EP 2004-2006, p. 16).⁸⁰
- 2.9 Más aun, y posiblemente como resultado de lo anterior, la información presentada en los documentos de EP indica que el Banco ha tenido dificultad para definir su enfoque estratégico, optando por seguir caminos distintos durante el periodo:⁸¹ mientras la EP 2000-2002 enfatizaba la necesidad de “*enfocar el Programa del Banco hacia las áreas cruciales, donde proyectos de monto moderado tengan impactos significativos en un plazo relativamente corto*” (p.9), la EP 2004-2006 “*favorece operaciones de reforma estructural y monto significativo en las áreas prioritarias de la EBP [Estrategia del Banco con el País]*” (p. 24).⁸²

B. El programa operativo propuesto y el programa *de facto*

1. Operaciones de préstamos

- 2.10 Entre 2000 y 2006, el Banco aprobó 28 operaciones en Ecuador totalizando aproximadamente US\$1.000 millones, lo que representa 4,8% del número y 2,3% del monto total de proyectos aprobados por el Banco durante el mismo periodo. Indicando, por lo tanto –como era de esperarse en función del tamaño de la economía ecuatoriana– que en promedio los proyectos aprobados para Ecuador tienden a ser menores en monto que el promedio del Banco como un todo. Sin embargo, si se utiliza un grupo de países D comparables como referencia, se observa que las operaciones aprobadas para Ecuador tienden a ser, en promedio, un poco más grandes que aquellas aprobadas para este grupo de países.^{83, 84}
- 2.11 De esos 28 préstamos, 12 (correspondientes a US\$326,5 millones), fueron aprobados entre 2000 y 2002; 3 (US\$232,9 millones) en 2003; y 13 (US\$447,3 millones) durante el periodo 2004-2006 (ver Cuadro A-2.1).
- 2.12 El Cuadro A-2.2 consolida la información básica relacionada con las operaciones de préstamo presentadas y propuestas en las dos EPs del periodo. En función de que la EP 2000-2002 fue aprobada a fines del 2001, los nueve préstamos del 2000 y 2001 listados por la EP son operaciones previamente aprobadas y no operaciones efectivamente programadas. En ese sentido, solamente los 11 préstamos listados por la primera EP para aprobación en 2002, y los 12 listados por la EP 2004-2006 pueden ser considerados como programados.⁸⁵ Como se puede ver en el cuadro, de esas 23 operaciones efectivamente programadas, solamente ocho fueron aprobadas.
- 2.13 El hecho de que nueve operaciones de préstamo habían sido pre-aprobadas, y otras tres fueron aprobadas en 2003, año de transición entre las dos EPs, implica que sólo 16 de los 28 préstamos aprobados podrían haber sido programados por las dos EPs. Sin embargo, la mitad de ellos no fueron previstos en los documentos de programación (ver Cuadro A-2.3).
- 2.14 La baja relación aprobación/programación (8/23), así como la alta proporción de proyectos aprobados que no fueron programados (50%), no sorprende, particularmente en lo que se refiere al periodo de la EP 2004-2006, en función del cambio de gobierno (Gutiérrez por Palacio) ocurrido pocos meses después de la aprobación de la estrategia.
- 2.15 En el Cuadro A-2.4 se presentan las operaciones aprobadas en 2003. Como se puede ver, el monto relativamente elevado de aprobaciones ocurrido en ese año es explicado por el Programa Sectorial Social (EC0216, 1466/OC-EC), el préstamo más grande aprobado a lo largo de todo el periodo (US\$200 millones).
- 2.16 Entre 2000 y 2006 fueron aprobadas operaciones de préstamo en todas las principales áreas de actuación del Banco: social (cinco proyectos), infraestructura (dos proyectos), desarrollo urbano (siete proyectos), agropecuaria (un proyecto),

protección ambiental (cuatro proyectos), reforma y modernización del Estado (cinco proyectos), competitividad y sector privado (cuatro proyectos). El intento expresado por la EP 2004-2006 de enfocar el programa del Banco en cuatro áreas prioritarias no se refleja en una reducción significativa en la dispersión temática de los proyectos,⁸⁶ consecuencia de la tensión que casi necesariamente se manifiesta en los ejercicios de programación del Banco entre el enfoque estratégico conceptual y las demandas por proyectos originadas en los departamentos operativos del Banco o en los ministerios de línea en el país.

- 2.17 La EP 2004-2006 define una secuencia lógica para la implementación del programa del Banco basada en dos etapas: la primera etapa estaría centrada en el marco de reformas de políticas y basada en operaciones ya aprobadas; la segunda etapa, a su vez, *“consolidaría intervenciones de inversión y cooperación técnica en el área social y acciones que promuevan el aumento de la productividad”*.⁸⁷ Desafortunadamente, con excepción del apoyo técnico al sector social (ver párrafo 2.24, más abajo), el programa aprobado no refleja esa lógica: el préstamo sectorial (“Programa de Mejoramiento de la Competitividad”, EC-L1004, 1791/OC-EC) es aprobado solamente a fines del 2006 y no se aprueban otros proyectos relacionados al aumento de la productividad.
- 2.18 Finalmente aunque la discusión de género no aparece planteada en ninguna de las dos EPs del periodo, el tema surge en la mayoría de los proyectos sociales aprobados durante el mismo, así como en varios proyectos de otros sectores como por ejemplo el PRAT (“Programa de Regularización y Administración de Tierras Rurales”, EC0191, 1376/OC-EC. Ver párrafo 4.22), el “Programa de Desarrollo Sostenible de la Frontera Amazónica Norte de Ecuador”, EC0201, 1420/OC-EC, o el “Programa de Modernización Municipal y Mejoramiento de Barrios (Quito) Fase I”, EC-L1017, 1740/OC-EC.

2. El apoyo técnico

- 2.19 El apoyo técnico ofrecido a Ecuador fue significativo. Entre 2000 y 2006 el Banco aprobó 131 cooperaciones técnicas (CTs) no reembolsables totalizando casi US\$19,6 millones. Monto ese que fue superior a los valores asignados para cinco de los siete países en el grupo de comparación –Bolivia, El Salvador, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana– y sólo inferior, por lo tanto, a Guatemala y Honduras. El número de CTs aprobadas fue, a su vez, superior a todos los países del grupo con excepción de Honduras.
- 2.20 El valor promedio de las CTs aprobadas para Ecuador (aproximadamente US\$150.000) fue relativamente menor que para el promedio del Banco (casi US\$196.000), y relativamente menor que para los países D de comparación (US\$179.000). Sin embargo, los datos muestran que con respecto al volumen de préstamos aprobados, el apoyo técnico ofrecido al país es similar a aquel observado para el grupo de comparación, y superior al promedio del Banco.⁸⁸

- 2.21 La mayor parte del apoyo técnico (aproximadamente 63% en términos de número y 56% en términos de monto) fue financiado con recursos propios del BID. Los recursos para las demás CTs provinieron de los fondos administrados por el Banco (“*trust funds*”).⁸⁹
- 2.22 En términos sectoriales, el apoyo técnico proporcionado por el Banco estuvo concentrado en las áreas sociales: aproximadamente una tercera parte de las CTs aprobadas. Debe destacarse que 38% de estas CTs estuvieron focalizadas en poblaciones Afro-descendientes y en poblaciones indígenas, dos grupos vulnerables de gran importancia en el Ecuador.
- 2.23 El portafolio de CTs aprobado muestra coherencia con el programa operativo programado o en ejecución, así como con los lineamientos definidos por las EPs: por lo menos 40% de las CTs aprobadas estuvieron directamente relacionadas con el programa propuesto por el Banco.
- 2.24 Finalmente, se observa una concentración de aprobaciones de CTs en 2006: aproximadamente una cuarta parte del apoyo técnico (en valores y en número), fue aprobado en ese año. Consistente con la lógica secuencial definida por la EP 2004-2006, parte importante de esas CTs (14 en 32), apoyan al sector social.

3. Sector privado

- 2.25 El FOMIN ha aprobado 29 proyectos en el período 2000-2006 por US\$17,5 millones. La presencia del FOMIN en Ecuador durante el periodo de análisis fue más significativa (en términos de montos aprobados) que en todos los países D comparables. La facilidad de apoyo al desarrollo de la pequeña empresa es la que aprueba el mayor número de proyectos: 12 operaciones. Otras áreas de concentración del programa del Fondo fueron las de turismo y agropecuaria (cinco proyectos cada una).
- 2.26 La evidencia disponible en las dos EPs indica que el Banco no fue capaz de programar la acción del FOMIN en Ecuador. Apenas un proyecto previsto por la EP 2000-2002, y dos por la EP 2004-2006, fueron aprobados. A pesar de la importancia de las remesas en Ecuador, del compromiso del Fondo con el tema, y de la programación de proyectos en el tema, el FOMIN solo empieza a aprobar operaciones en el tema en 2007.
- 2.27 Ambas EPs enfatizan la importancia de la participación del sector privado en Ecuador, pero fueron cautelosas sobre la viabilidad de un programa más significativo con el sector privado (Departamento del Sector Privado (PRI) y Corporación Interamericana de Inversiones (CII)): *“Las oportunidades para el apoyo del Departamento del Sector Privado (PRI) y de la Corporación Interamericana de Inversiones (CII) han sido limitadas en los últimos años. Su programación [de la CII] de nuevos proyectos es limitada Puesto que uno de los objetivos centrales del presente programa es atraer inversión privada para el desarrollo de la infraestructura, y además los procesos de concesiones se están*

reactivando, se abre una ventana de oportunidad a PRI para complementar las tareas de concesión y/o privatización” (EP 2000-2002, p.18). La EP 2004-2006, a su vez, resalta la “incertidumbre sobre la demanda por los instrumentos del Banco que apoyan al sector privado” (EP 2004-2006, Resumen Ejecutivo).

- 2.28 Esa cautela parece haber sido justificada, particularmente en lo que se refiere a los primeros años del periodo. Los esfuerzos para viabilizar proyectos de inversión privada o de privatización en el sector eléctrico no se concretaron. El Banco terminó aprobando tres operaciones del PRI por US\$102 millones, todas en los dos últimos años del periodo, dos de ellas en el sector financiero y la tercera para el aeropuerto de Quito. En lo que se refiere a la CII, de las 15 operaciones de préstamos aprobadas entre 2000 y 2006 (totalizando US\$75,5 millones), sólo tres ocurrieron entre 2000 y 2002, y una de ellas fue cancelada.
- 2.29 Como se vio arriba, dos de las tres operaciones del PRI fueron dirigidas al sector financiero; en el caso de la CII, cinco de las siete aprobaciones de la CII en el sector financiero ocurrieron entre 2004 y 2006. Ese énfasis es consistente con lo planteado por la EP del periodo: *“el Banco, por medio de cooperaciones técnicas, operaciones del FOMIN, de PRI y de CII, complementándose con el BM, buscará trabajar en el fortalecimiento de algunas entidades financieras, en el desarrollo del mercado de capitales y en el crédito hipotecario”* (p. 28). Sin embargo, la dificultad de programar operaciones del FOMIN también se manifiesta aquí: sólo uno de los proyectos aprobados por el Fondo entre 2004 y 2006 estuvo directamente dirigido al fortalecimiento del sector financiero.

C. Evaluabilidad y monitoreo de las EPs

- 2.30 Como fue discutido en el CPE anterior y mencionado arriba, la primera EP no era evaluable en la medida que no define indicadores y metas cuantificables. La matriz de la EP 2004-2006, por el contrario, presenta indicadores cuantificables y define las líneas de base. A pesar de esos avances, la EP no define metas sino tendencias: *“Se propone evaluar la tendencia esperada de cada indicador hasta el 2006, con respecto al año base, no estableciendo metas específicas para la acción del Banco”*.⁹⁰ Aún si se aceptara el argumento que *“en una estrategia de tres años se lograrán avances parciales en las metas”*,⁹¹ para que la EP hubiese sido evaluable, habría sido necesario que al menos se hubieran definido hitos (*“milestones”*); en contraste con los planteamientos generales presentados por la EP de *“aumentar el número”*, *“aumentar el nivel”*, *“disminuir”*, etc. Esas definiciones no solamente no caracterizan tendencias, sino que implican que cualquier cambio en el indicador que presente el mismo *“signo”* propuesto, por menor que sea, sería considerado positivo.
- 2.31 El Cuadro A-2.5 presenta los indicadores definidos para la matriz de la EP 2004-2006 obtenidos por OVE. Como se puede ver, la información obtenida indica progresos en todos los indicadores.⁹² Dos puntos deben ser destacados en lo que se refiere a los indicadores presentados: (i) la ausencia de indicadores

relacionados a reducción de la pobreza; (ii) la ausencia de indicadores relacionados a las minorías étnicas, particularmente las poblaciones indígenas.⁹³

- 2.32 La EP 2004-2006 define que sus indicadores serían evaluados anualmente y que *“la evaluación del progreso de los indicadores se realizará en forma periódica a través de: (i) misión anual de revisión de cartera; (ii) misiones sectoriales; (iii) actualización anual del programa operativo, y (iv) como un tema de diálogo durante la misión de programación”*.⁹⁴ Sin embargo, ninguno de los documentos de revisión de cartera o de informe de programación revisados por OVE cumple ese compromiso.⁹⁵

D. Los otros donantes

- 2.33 Entre los multilaterales, la Corporación Andina de Fomento (CAF) fue la institución que aprobó el mayor número de proyectos (38) y el mayor volumen de recursos (aproximadamente US\$2.600 millones) para Ecuador entre 2000 y 2006.⁹⁶ La CAF surge como principal alternativa de financiamiento en función de su mayor rapidez en la preparación de proyectos, así como sus menores costos de transacción y exigencias técnicas.
- 2.34 El Banco Mundial, a su vez, aprueba 17 operaciones de préstamo que totalizaron US\$775 millones. Esos números indican que el tamaño promedio de los proyectos aprobados por el BID es el más pequeño entre las tres multilaterales: US\$36 millones, comparado con US\$46 millones para el Banco Mundial, y US\$66 millones para la CAF.
- 2.35 El Banco mantuvo a lo largo del periodo una relación más estrecha con el Banco Mundial que con la CAF, aunque durante los primeros años las tres multilaterales participaron del apoyo macroeconómico destinado a promover la recuperación de la economía en el periodo post crisis. Los Programas Sectoriales de Inversión y Social (EC0194 - 1259/OC-EC, y EC0216 - 1466/OC-EC, respectivamente) preveían en sus matrices de condicionalidad acciones complementarias a aquellas desarrolladas por el Banco Mundial. Los dos bancos cofinanciaron, también, el programa de Caminos Vecinales (EC0211 - 1518/OC-EC) posteriormente cancelado. Con excepción del área de salud, donde el BID no había podido trabajar hasta la aprobación, en el 2006, del Programa de Aseguramiento Universal en Salud (EC-L1025, 1754/OC-EC), el BID y el Banco Mundial han podido coordinar sus acciones en el sector social.⁹⁷ Como los proyectos de la CAF tuvieron fuerte concentración en infraestructura urbana (vial y agua y saneamiento), la institución se constituyó en un competidor para la expansión de las actividades del Banco en ciudades como Guayaquil y Quito.

E. Observaciones finales

- 2.36 Una encuesta diseñada para evaluar la percepción de clientes actuales y potenciales del BID sobre la calidad de la asistencia técnica ofrecida por el Banco en programación e identificación de nuevas operaciones, encuentra que esta no es satisfactoria.⁹⁸ El puntaje alcanzado es el más bajo entre las varias encuestas

conducidas a solicitud del Banco (ver la subsección D.2 en el próximo capítulo). En particular, los funcionarios encuestados perciben que la asistencia técnica recibida de la Representación del Banco en lo que se refiere a la identificación de nuevas operaciones es medianamente satisfactoria si se compara con aquella ofrecida por la CAF.

- 2.37 Llama la atención que a pesar del conocimiento y reconocimiento explícito por parte del Banco de la inestabilidad político-administrativa que caracterizó a Ecuador a lo largo del periodo, el BID seguía presentando a ese aspecto como un riesgo al programa: *“Dada la inestabilidad política e institucional que caracteriza a Ecuador, existe el riesgo que se pueda afectar las prioridades del país y el programa operativo”*.⁹⁹ El “*riesgo político*”, la “*demanda cambiante del Gobierno*”, así como el “*alto nivel de rotación de los funcionarios públicos*” no deberían haber sido parte del análisis de riesgo para la actuación del Banco en Ecuador, como ocurre en la segunda EP, sino elementos integrales para la definición y diseño del proceso de programación de la institución en el país. Como se ha discutido anteriormente, el desafío que se imponía al Banco era cómo mantener su relevancia en un contexto de alta volatilidad. Sin embargo, el Banco no desarrolló un ejercicio analítico para definir un modelo de trabajo para el contexto ecuatoriano.
- 2.38 La presencia de un desafío muy claro durante el periodo de la EP 2000-2002 –apoyar al país a recuperarse de la crisis económica– hacia que la definición de una línea estratégica se tornase una tarea relativamente sencilla. Cuando en los años siguientes ese reto palpable deja de existir, la ausencia de un modelo de trabajo para el contexto ecuatoriano hace que el esfuerzo conceptual de racionalizar la actuación del Banco en el país se desmorone: la dispersión temática no disminuyó significativamente, el intento programático no se realizó y la secuencia estratégica pensada no se concretizó.

III. LOS PROYECTOS Y LA EFICIENCIA EN SU PREPARACIÓN Y ENTREGA

- 3.1 En este capítulo se busca caracterizar los proyectos aprobados en el período del CPE y evaluar cuán eficientemente se han preparado e implementado esas operaciones.

A. Eficiencia en la preparación

- 3.2 El Cuadro A-3.1 en el Anexo presenta los tiempos de preparación (desde el ingreso al “*pipeline*” hasta su aprobación) y de post-aprobación (desde la aprobación hasta su declaración de elegibilidad) para los 25 proyectos de inversión aprobados entre 2000 y 2006, y compara el promedio de Ecuador con el promedio del Banco y del grupo de países de referencia.¹⁰⁰ Como se puede ver en

el cuadro, a pesar de la gran dispersión de los números, el tiempo promedio necesario para aprobar un proyecto en Ecuador (14 meses), es inferior a lo observado en el Banco como un todo y al grupo de comparación.¹⁰¹

- 3.3 El cuadro muestra también que el tiempo promedio transcurrido entre aprobación y firma, de 7,6 meses, es significativamente superior al promedio del Banco, y el doble del tiempo observado en los países D. Debe notarse que ese fenómeno está fuera del control del Banco, siendo, posiblemente, reflejo de los constantes cambios de gobierno y de gestión del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) ocurrido durante el periodo. Se puede observar, también, que una vez que la operación está firmada, los procedimientos necesarios para alcanzar elegibilidad son ejecutados con relativa eficiencia.
- 3.4 En resumen, los datos disponibles indican que los proyectos de inversión aprobados durante el periodo de análisis fueron preparados con relativa eficiencia: el tiempo promedio que esos proyectos llevaron para poder empezar a desembolsar —es decir, alcanzar elegibilidad para desembolso— es inferior al promedio del Banco y al grupo de países de comparación.

B. Eficiencia en la ejecución

- 3.5 Los datos en el Cuadro A-3.2 muestran que el tiempo promedio de ejecución de los proyectos aprobados y totalmente desembolsados en el periodo 2000-2006 (igual a 45 meses), es bastante superior al promedio de ejecución del Banco (37 meses), y un poco superior al promedio del grupo de comparación (42 meses). Esos proyectos tuvieron un tiempo promedio de extensión de nueve meses.
- 3.6 Debe notarse que el tiempo promedio de ejecución está “sesgado” hacia abajo por la inclusión del “Programa de Apoyo a la Gestión del Comercio Internacional” (EC-L1001 - 1524/OC-EC), que fue cancelado por el Gobierno en casi 75% durante 2007, y por lo tanto su tiempo de ejecución fue acortado significativamente. Si se excluye esa operación, el tiempo promedio de ejecución de los proyectos desembolsados aumenta significativamente y queda en casi 30% por encima del promedio del Banco, y en 15% por encima del promedio de los países D de comparación.
- 3.7 También se perciben problemas más agregados de desempeño al analizarse la proporción de la cartera activa desembolsada a lo largo de los años del periodo 2000-2006.¹⁰² Como se puede ver en el Gráfico A-3.1, la tendencia del desembolso es a la baja hasta 2006 —no sólo como porcentaje de la cartera activa, sino también en términos absolutos— cuando ocurre un aumento significativo en el volumen de recursos desembolsados (de casi cuatro veces el monto desembolsado en 2005). Sin embargo, ese aumento no es suficiente para revertir el significativo flujo de caja neto negativo observado en los años anteriores (Gráfico A-3.2). Los resultados de la relación financiera Banco-País observados entre 2002 y 2005, se constituyen en los flujos netos negativos más grandes registrados desde por lo menos el comienzo de los años noventa.

- 3.8 Debe notarse, entretanto, que los problemas de desempeño de la cartera pueden ser explicados, al menos parcialmente, por los constantes cambios de gobierno y ministerios ocurridos a lo largo del periodo y discutidos en los capítulos anteriores. En la realidad, como se muestra en la próxima sección, el Banco asume una postura proactiva con el objetivo de cambiar los determinantes estructurales de los problemas de ineficiencia que estuvieran bajo su control.
- 3.9 El sistema del Banco registra que el Banco realizó 634 misiones a Ecuador, la gran mayoría de estas (60%), fueron destinadas a la identificación, preparación y ejecución de operaciones, y 23% como asistencia técnica. O sea, 83% de las misiones (y 87% de los días-hombre) fueron utilizados para actividades-fin, números similares a lo observado en los países D comparables.¹⁰³

C. Evaluabilidad

- 3.10 Los datos relacionados a la evaluabilidad de los proyectos de inversión aprobados durante el periodo 2000-2006 muestran una mejora significativa en los proyectos aprobados a partir del 2004.
- 3.11 OVE encontró que todos los objetivos de desarrollo (propósito) de todos los proyectos aprobados a partir del 2004 poseen al menos un indicador con métrica completa (línea de base y meta cuantificables). Apenas dos de los proyectos aprobados entre 2000 y 2003 (EC0196, 1282/OC-EC “Programa de Infraestructura Rural de Transporte”, y EC0207, 1416/OC-EC “Programa de Apoyo a la Vivienda II”) tienen también todos sus objetivos con al menos un indicador con la métrica completa. Por otro lado 2 otros proyectos –EC0197, 1296/OC/EC “Fortalecimiento del Sistema Estadístico Nacional”; y EC-L1001, 1524/OC-EC “Programa de Apoyo a la Gestión del Comercio Internacional” – no tienen ningún objetivo de desarrollo con al menos un indicador con métrica completa. Los demás proyectos aprobados entre 2000 y 2003 tienen entre 25% y 75% de sus objetivos de desarrollo con al menos un indicador con métrica completa.

D. Iniciativas del Banco

- 3.12 Durante las entrevistas realizadas por OVE con la administración de la antigua Región 3 (RE3), se señaló que a principios del milenio RE3 veía a la cartera de Ecuador como muy problemática. La Región empieza así un proceso de saneamiento de la cartera a través de: (i) cancelaciones y cierre de proyectos; y (ii) la reestructuración de la representación y de la redefinición de la lógica de los procesos y de los instrumentos de gestión.

1. Cancelaciones

- 3.13 Casi 4% de todos los recursos aprobados entre 2000 y 2006 fueron cancelados durante el mismo periodo.¹⁰⁴ Esa proporción sube a 5,5% si se excluyen las operaciones que todavía no habían empezado a desembolsar a diciembre de 2006.¹⁰⁵ Si por otro lado se toman en consideración solamente aquellas operaciones sobre las cuales se conoce toda su “historia”, es decir, préstamos

aprobados durante el periodo y totalmente desembolsados, la proporción de recursos cancelados alcanza 8,1%, porcentaje considerablemente superior al promedio del Banco (que es de 2,3%), y también superior al observado en el grupo de comparación (igual a 6,6%).

- 3.14 En términos sectoriales, la mayor parte de las cancelaciones ocurrieron en operaciones de reforma y modernización del Estado: si se incluye al préstamo cancelado de apoyo al Ministerio de Economía y Finanzas (EC0198 - 1366/OC-EC), casi 20% de los recursos aprobados para esa área durante el periodo de análisis fueron cancelados.¹⁰⁶
- 3.15 Las cancelaciones, el cierre de proyectos, y la reducción del volumen de aprobaciones llevaron a una rápida y substancial reducción en la cartera de Ecuador (ver Gráfico A-3.3) –medida por la suma de los montos de los proyectos en ejecución durante un determinado año– que tenía como objetivos facilitar la gestión de los proyectos y disminuir la exposición del Banco en el país. Como se puede ver en el gráfico, esa reducción ocurre hasta 2006 cuando se revierte esa tendencia.

2. Reestructuración de la gestión¹⁰⁷

- 3.16 En el 2003, RE3 empieza un proceso de reestructuración de sus representaciones, comenzando con las oficinas de Ecuador y Perú, que puede ser considerado como el intento más importante introducido por el Banco para cambiar su modelo de gestión de proyectos. Como se ha mencionado, ese proceso implicó cambios en la lógica de los varios procesos de gestión y supervisión, incluyendo aquellos procesos relacionados a los procedimientos financieros y de desembolsos y adquisiciones. Más importante aún, esa reestructuración implicó cambios en las funciones y responsabilidades del personal técnico y administrativo de la Representación, así como de los ejecutores de los proyectos del Banco.¹⁰⁸
- 3.17 Durante el proceso de diagnóstico de los problemas y de diseño de las propuestas de reestructuración, la RE3 realizó encuestas de calidad de las unidades ejecutoras, de satisfacción de clientes y usuarios del Banco y de clima laboral de la Representación, durante 2005 y 2006. Fue realizada también, en 2006, la encuesta ya discutida en el capítulo anterior (párrafo 2.36), para la evaluación de la asistencia técnica en programación e identificación de nuevas operaciones.
- 3.18 De manera general las encuestas de evaluación de calidad de las unidades ejecutoras encuentran que esta se encuentra en un rango entre medianamente satisfactorio y satisfactorio, y que hubo alguna mejora entre 2005 y 2006.¹⁰⁹ Es interesante notar que uno de los principales resultados obtenidos a través de la encuesta de calidad de las unidades ejecutoras corrobora el punto que OVE viene haciendo en sus CPEs y ejercicios de evaluabilidad sobre la debilidad de los sistemas de monitoreo y gestión: las encuestas conducidas en Ecuador encuentran que las preguntas con menor calificación están relacionadas con la estructura de los sistemas de indicadores de gestión. Según reflexión de la Representación,

esos resultados “nos lleva[n] a pensar que estos sistemas al momento no están cumpliendo a cabalidad con su objetivo principal, es decir ser una herramienta para evaluar los resultados y tomar acciones de mejoramiento del desempeño en forma oportuna”.¹¹⁰

- 3.19 Las encuestas de satisfacción de clientes y usuarios del Banco en Ecuador fueron aplicadas a coordinadores generales y administrativos financieros de 32 unidades ejecutoras, y subsecretarios y analistas de préstamos del MEF. El Banco es visto por esas personas “como una institución burocrática, poco flexible y con alta dependencia de la Sede en Washington en cuanto a programación y evaluación de proyectos”,¹¹¹ pero el resultado general de la evaluación indica una calificación de satisfactorio, con una pequeña mejora de percepción entre las dos encuestas.¹¹²
- 3.20 Dos resultados de las encuestas merecen ser destacados: el primero se refiere a la “reiterada solicitud por parte de los funcionarios de las [unidades ejecutoras] U. E. en recibir talleres de capacitación sobre normativas vigentes del BID, requisitos previos al primer desembolso (PEP, POA, RA), procesos de adquisiciones y contrataciones”.¹¹³ Ese resultado sorprende en la medida que el Banco sostiene con frecuencia que, en función de la limitada capacidad institucional de los ejecutores, implementa constantes acciones de fortalecimiento institucional con el objetivo de capacitar a los ejecutores en los procedimientos del Banco: “El Banco, por medio de la Representación, ha mantenido los esfuerzos de años anteriores en las siguientes actividades: (i) asesoría permanente a las Unidades Ejecutoras en los temas de licitaciones; (ii) asignación de recursos de consultoría para atender problemas puntuales de ejecución; y, (iii) capacitación al personal de las Unidades Ejecutoras en temas de gestión de proyectos, adquisiciones, desembolsos y auditoría” (Ecuador: Informe de Revisión de Cartera, CP-1639-8, Enero 2003). O más recientemente: “La Representación ha continuado los esfuerzos de fortalecimiento institucional a las UE brindándoles capacitación sobre las políticas y procedimientos de adquisiciones y la supervisión estrecha de los procesos aplicados por cada una de ellas” (Ecuador: Informe de Revisión de Cartera, Enero 2005).
- 3.21 El segundo punto relacionado a las encuestas de satisfacción de clientes y usuarios del Banco a ser destacado se refiere a la recomendación hecha por la Representación: “En cuanto a la Evaluación Anual de Proyectos, se sugiere dar mayor relevancia a la evaluación en función del impacto social, medido a través del Sistema de Indicadores conjuntamente con los aspectos financieros”. Esta recomendación es consistente con los hallazgos de OVE en otras evaluaciones: la poca atención del Banco a medir resultados (“outcomes”). Así lo indica, por ejemplo, la evaluación de los Informes de Terminación de Proyectos (ITP) (RE-315, p. 34): “El hallazgo más importante de la presente evaluación consiste en que, en general, falta en los ITP información suficiente sobre resultados [“outcomes”] como para poder evaluar la efectividad en el desarrollo”.¹¹⁴
- 3.22 El proceso de reestructuración tuvo como eje un Nuevo Sistema de Supervisión (NSS), centrado en el análisis de riesgos. Internamente, “el nuevo sistema de

*supervisión de proyectos por resultados y enfocado a riesgos (NSS) tiene su centro de atención en la necesidad de mejorar el desempeño de las representaciones. Busca fundamentalmente: (i) liberar el tiempo de los especialistas sectoriales, con el propósito de incrementar su dedicación a temas más sustantivos de los proyectos y a una supervisión más relevante; y (ii) cambiar el foco de atención y dedicación del especialista sectorial, los procesos de adquisiciones y financieros, a un control cualitativo superior enfocado al cumplimiento de los objetivos del proyecto, para lo cual es fundamental identificar los riesgos del proyecto y crear un plan de acción para mitigarlos”.*¹¹⁵

- 3.23 Externamente, el NSS implicaba también el transferir a los ejecutores la responsabilidad última por la gerencia, ejecución e impacto de los proyectos. Bajo ese sistema, el especialista de la representación pasa a supervisar a los ejecutores.
- 3.24 El NSS introduce, también, al *Balanced Scorecard* (BSC),¹¹⁶ o Tarjeta de Evaluación Balanceada, como instrumento de medida de desempeño. Durante el periodo de análisis fueron realizados dos ejercicios de evaluación de desempeño utilizándose el BSC, en 2005 y 2006. El ejercicio de 2005, considerado como piloto, definió cuatro grandes categorías de indicadores: (i) calidad de la cartera; (ii) implantación de la reingeniería; (iii) contribución de COF a la formulación de Estrategia de País, a la programación y al diseño de nuevas operaciones; y (iv) desempeño operacional (ver Cuadro A-3.3). Como se puede ver en el cuadro, los indicadores utilizados en ese ejercicio están relacionados a resultados operativos, ninguno tiene relación con objetivos de desarrollo. Los resultados de la evaluación fueron positivos: solamente en cuatro de los 24 indicadores no fueron alcanzadas las metas definidas. El análisis de la misma Representación reconoce que las metas fueron definidas de manera conservadora, en particular en lo que se refiere a los indicadores de calidad de la cartera, donde el desempeño estuvo muy por encima de lo definido; o de manera muy optimista en lo que se refiere al desempeño operacional, donde la mitad de las metas no fueron alcanzadas.
- 3.25 El ejercicio de evaluación según el BSC de 2006 utilizó 19 indicadores divididos en tres áreas clasificadas como: (i) substantiva; (ii) estratégica; y (iii) operacional y organizacional (Cuadro A-3.4). Como se puede ver, nuevamente no se encuentran indicadores relacionados con objetivos de desarrollo. El desempeño medido indica que sólo 5 indicadores no alcanzaron el 80% de la meta definida.
- 3.26 Otro producto importante del proceso de reestructuración fue el desarrollo de instrumentos de gestión innovadores: el Sistema Integrado de Gestión de Proyecto (IPMS por su sigla en inglés, *Integrated Project Management System*), y el sistema de administración contable “Ketra”. El primero es para ser utilizado por el ejecutor y supervisado por el Banco, y está diseñado para manejar las actividades previstas por el proyecto así como la gestión de sus riesgos. El segundo, a su vez, es para ser utilizado por los ejecutores para el manejo de la

información relacionada con desembolsos: solicitudes, estado de gastos, control de desembolsos, etc.¹¹⁷ Un avance importante del sistema Ketra está en su capacidad de generar los reportes y balances contables y presupuestarios solicitados por el Gobierno e intercambiar información con el ISPM. Esta característica lo convierte en un instrumento útil para el país en el sentido que permite al Gobierno, en particular al MEF, tener una fuente unificada de información y gestión, facilitando la toma de decisiones relacionadas a asignaciones presupuestarias y administración de la deuda pública.

- 3.27 En resumen, la serie de acciones proactivas desencadenadas por la antigua RE3 representa un avance significativo en la manera de actuar del Banco. Aún es demasiado temprano para saber cuál ha sido el impacto de esas medidas sobre la eficiencia y la calidad de la gestión de las operaciones del Banco, así como el diálogo con el país, pero queda claro que tal potencial existe. Resta saber cómo esos cambios serán afectados por la nueva estructura matricial del Banco. Es interesante notar, también, que las reformulaciones introducidas por la Región ya anticipaban a varios de los lineamientos propuestos por el proceso de realineación.

IV. RESULTADOS ASOCIADOS AL EJERCICIO PROGRAMÁTICO

- 4.1 Este capítulo describe los principales resultados observados en el País en los temas relacionados al programa financiado e implementado por el Banco en Ecuador entre 2000 y 2006. En ese sentido, ese capítulo busca analizar los resultados que el País pudo obtener gracias a la participación del Banco en áreas o temas estratégicos. Así, el análisis que sigue usa información relacionada al País, así como información de resultados que se puedan obtener de: (i) operaciones financiadas por el Banco durante el periodo y que fueron ejecutadas en más de 50%; y (ii) programas aprobados con anterioridad al periodo de análisis pero cuya ejecución haya transcurrido mayoritariamente entre 2000 y 2006.¹¹⁸
- 4.2 La división temática presentada a continuación está estructurada alrededor de las tres dimensiones estratégicas definidas por la EP 2004-2006: (i) estructural; (ii) social; e (iii) institucional. Como fue discutido en el Capítulo II, estas tres dimensiones tienen correspondencia directa con los objetivos específicos de la EP anterior y, por lo tanto, pueden ser utilizadas para organizar la discusión temática de todo el periodo de análisis.

A. Resultados relacionados a la dimensión estructural

- 4.3 Según la definición presentada por la EP 2004-2006, la dimensión estratégica estructural propone “*contribuir a sentar las bases para dinamizar la estructura productiva*” del país. El primer desafío que se imponía a Ecuador durante el

periodo de análisis era estabilizar la economía y recuperar el crecimiento, proceso que fue apoyado por el Banco a través del “Programa Sectorial de Inversiones” (EC0194, 1259/OC-EC), diseñado en coordinación con el programa “*stand by*” del FMI, el Banco Mundial y la CAF, y aprobado en el año 2000.

- 4.4 El Gráfico A-4.1 presenta los resultados de algunos indicadores relacionados a la dimensión estructural para el promedio del periodo 2000-2006 para Ecuador, para los países D de comparación, y para el promedio de los países miembros del Banco. Como se puede ver, los datos relativos a Ecuador tienden a ser mejores que los países D de comparación en lo que se refiere a las variables macroeconómicas –ambiente macroeconómico, crecimiento económico, y formación bruta de capital fijo– e incluso mejor que al promedio del Banco en lo que se refiere a las dos últimas variables, pero peores con relación a las variables de competitividad –competitividad del crecimiento y tiempo para empezar un negocio– gasto en tecnología de la información y comunicación, y crédito al sector privado.
- 4.5 Esos resultados son compatibles con la discusión del Capítulo I donde se muestra que hubo mejoras importantes en los indicadores macroeconómicos: (i) la inflación y la tasa de interés se reducen significativamente, alcanzando niveles internacionales la primera, y aproximándose a ellos la segunda; (ii) el desempeño del sector externo mejora y la cuenta corriente pasa a presentar superávit en 2004 y 2005; (iii) la deuda externa se reduce significativamente; (iv) la situación fiscal mejora considerablemente, con el sector público presentando resultados fiscales positivos, no sólo en términos primarios sino también globales a lo largo de todo el periodo; y (v) la economía presenta tasas de crecimiento significativamente superiores a aquellas observadas en las dos décadas anteriores.
- 4.6 Sin embargo, la discusión anterior también indica que parte importante del éxito observado, particularmente en lo que se refiere al sector externo, podría ser explicado por el comportamiento favorable de la economía mundial en general y de los precios del petróleo en particular. Esos factores son importantes en lo que se refiere al avance en la competitividad, elemento crítico para el programa del Banco durante todo el periodo, y a la reducción de la vulnerabilidad del país frente a choques externos e internos, objetivo principal de la EP 2004-2006.¹¹⁹

1. Competitividad y vulnerabilidad a choques

- 4.7 La información disponible indica que, a pesar de los importantes resultados mencionados arriba, Ecuador todavía enfrenta problemas significativos de competitividad y de diversificación de su economía, como por ejemplo:
- (i) “*Los indicadores del Foro Económico Mundial (FEM) muestran que en el 2005 Ecuador no registró avances en la competitividad a nivel agregado, manteniéndose en el quinto quintil de la muestra (posición 103 en 117 países) según el Índice de Crecimiento Competitivo y el Índice de Competitividad Actual se mantiene en el percentil 92 (posición 107 en 117 países)*”;¹²⁰

- (ii) las exportaciones ecuatorianas están extremadamente concentradas en pocos productos: en el 2006, apenas cinco ítems representaban 81,5% de las exportaciones;
- (iii) esa concentración es aún más significativa en los principales mercados industrializados –en el 2006, las 10 principales partidas de exportación, concentraron 90,5% de las exportaciones de Ecuador a la Unión Europea y 94,4% de las exportaciones a los Estados Unidos– y parece venir aumentando en los últimos años;
- (iv) viene ocurriendo, también, una concentración en términos de montos de los destinos comerciales de las exportaciones de Ecuador. La participación de los Estados Unidos como destino de las exportaciones ecuatorianas pasa de aproximadamente 40% en 2002 a más de 53% en 2006; mientras la participación del mercado europeo disminuye de 16% a 11,7%, y el de Colombia, tradicional socio comercial de Ecuador, de 7,2% a 5,6%, en el mismo periodo. Asimismo, esos tres mercados concentraron poco más de 70% de las exportaciones ecuatorianas en 2006, en comparación a aproximadamente 63% en 2002; y
- (v) Ecuador es beneficiario del régimen Sistema de Preferencias Arancelarias Generalizadas (SPG), concedido unilateralmente por la Unión Europea, y casi la totalidad de las exportaciones ecuatorianas ingresan al mercado norteamericano con preferencias arancelarias, como por ejemplo los regímenes del “*Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act*” (ATPDEA, o Preferencias Arancelarias Andinas). Sin embargo, las actuales regulaciones del SPG son válidas hasta diciembre de 2008, y aunque Ecuador haya obtenido recientemente una extensión de diez meses del ATPDEA, su renovación está sujeta a incertidumbres de orden política.¹²¹

4.8 Como se ha visto en el Capítulo I, Ecuador sigue también fuertemente expuesto a choques internos y externos:

- (i) los determinantes principales de la inestabilidad política ecuatoriana siguen existiendo, las reformas políticas de las últimas décadas no han podido eliminar la fuerte división geopolítica que marca el país, y “*el país no ha contado con períodos relativamente largos de vigencia de un cuerpo normativo que pudiera ser puesto a prueba en procesos de mediano alcance y que a la vez ofreciera algún grado de certidumbre en tanto marco adecuado para las prácticas políticas*”;^{122, 123}
- (ii) la dolarización ha dejado al país sin un instrumento de política económica y, por lo tanto, sujeto a las prioridades y fluctuaciones de la política económica norteamericana;
- (iii) Ecuador es más dependiente del comportamiento del sector petrolero. Las exportaciones de petróleo y derivados representaron casi 60% del total de las exportaciones ecuatorianas en el 2006, proporción esa que es superior en aproximadamente dos tercios a aquella observada en 1996, último año antes de la caída de los precios del petróleo ocurrida a fines de los noventa;¹²⁴

- (iv) aún que parte importante de las remesas recibidas por Ecuador provengan de Europa, esa importante fuente de recursos para el país podría ser afectada por las crisis económica norte-americana;¹²⁵ y
 - (v) a pesar de los avances importantes en varios de los indicadores relacionados al endeudamiento –por ejemplo, la deuda externa se reduce en términos nominales en casi 24% entre 1999 y 2006, y la participación de los organismos multilaterales en la deuda externa ecuatoriana pasa de 27% a 40,5% durante el mismo periodo– el riesgo de los títulos ecuatorianos negociados en los mercados secundarios de deuda es aún el más alto de la región, y la relación entre el servicio de la deuda y exportaciones, así como la de reservas y meses de importación, son peores que la mayoría de los países de la Región.
- 4.9 Si el sector externo ecuatoriano es más dependiente del petróleo, la mejora en la recaudación tributaria ha evitado que lo mismo haya ocurrido con el sector público, como se discute a continuación.

2. Administración tributaria

- 4.10 El Gráfico A-4.1 muestra el importante aumento en la recaudación de impuestos ocurrida en Ecuador durante los últimos años, llegando a alcanzar 11% del PIB en 2006. Ese proceso fue apoyado por la Cooperación Técnica Reembolsable (CTR) “Modernización del Sistema Tributario” (EC0175, 1062/OC-EC) de US\$15,8 millones. El proyecto tenía como objetivo apoyar al Gobierno en la implantación de un Servicio de Rentas Internas (SRI) profesionalizado y autónomo, y comenzó operaciones en 1998, año en el que el precio del barril de petróleo ecuatoriano alcanza US\$9,2 (41% por debajo del precio promedio del año 1997 cuando el déficit del gobierno central era 1,5% del PIB).¹²⁶ De acuerdo con el ITP y entrevistas realizadas a la directora del nuevo SRI, el apoyo explícito del ejecutivo y de la sociedad civil contribuyeron a la continuidad del proyecto, permitiendo por ejemplo, la liquidación del 96% del personal de la antigua Dirección General de Rentas, una organización muy desprestigiada.¹²⁷ Sin embargo, a pesar de que el SRI recibió apoyo del Congreso para el fortalecimiento de sus facultades, grupos de interés político y económico impidieron la eliminación de escudos fiscales e impuestos no rentables reduciendo el impacto positivo del programa.
- 4.11 Como se puede ver en el Gráfico A-4.2, la recaudación tributaria pasa de 6,2% del PIB en 1998 a 10,8% en 2004, año de culminación del proyecto.¹²⁸ Este incremento se tradujo en una contribución de la recaudación del SRI de 28% del presupuesto en 1998 (con precios del petróleo a US\$9,2 por barril y exportaciones diarias de 238.330 barriles en promedio), a 47% en 2004 (con precios del petróleo a US\$29,9 por barril y exportaciones diarias de 354.550 barriles en promedio) reduciendo la dependencia del presupuesto de los ingresos petroleros.
- 4.12 Aunque el costo de recaudación haya aumentado significativamente –de ¢0,11 por dólar recaudado en 1999 a ¢1,08 en 2004– este todavía se encuentra por debajo

del presupuesto del SRI establecido por ley (1,5% del total de la recaudación o ¢1,5 por dólar recaudado). Más aun, otros indicadores de eficiencia calculados por OVE, como la tasa de evasión, y el índice de productividad del Impuesto Sobre el Valor Agregado (IVA) –definido como la razón entre la recaudación del IVA como porcentaje del consumo final, y la tasa del IVA– muestran mejoras substantivas (ver Gráfico A-4.3).

3. Sistema financiero/bancario

- 4.13 Una de las manifestaciones más evidentes de la crisis de fines de los noventa se dio en el sector financiero/bancario. La crisis llevó al cierre de más de 70% del sector bancario. Se estima que el impacto fiscal para cubrir el costo de la crisis, sumado a las pérdidas de los depositantes, resultante del congelamiento de depósitos y del no pago de deudas, llega a 20% del PIB.¹²⁹
- 4.14 Durante el periodo de análisis, dos préstamos sectoriales (PBLs) estuvieron directamente relacionados al fortalecimiento del sector financiero: el “Programa Sectorial Financiero” (EC0043, 833/OC-EC, 834/OC-EC), de US\$110 millones (incluyendo la CT Reembolsable), aprobado en 1994 pero concluido solamente en 2002; y el ya mencionado “Programa Sectorial de Inversiones (EC0194, 1259/OC-EC), por US\$150 millones y aprobado en 2000.
- 4.15 El primer tramo del “Programa Sectorial Financiero” es desembolsado en 1994. Entre las condiciones presentes en ese tramo estaba incluida la aprobación de la “Ley General de Instituciones del Sistema Financiero”, Ley que inició el proceso de liberalización financiera y permitió el crecimiento experimentado por el sector financiero durante la segunda mitad de los noventa.¹³⁰ Este crecimiento, que podría interpretarse, en principio, como algo positivo, y que no hubiese experimentado Ecuador de no haberse aprobado la Ley, exacerbó los problemas de asimetría de información. El incremento en la actividad del sector financiero, sin embargo, no estuvo acompañado por el fortalecimiento del sistema de supervisión consolidada (prevista en el préstamo), ni por la creación de un marco destinado a la resolución de problemas y/o cierre de bancos en dificultades. Por el contrario, estuvo exacerbado por la proliferación de intermediarios financieros con capital insuficiente. A pesar de que con respecto a la supervisión del sistema financiero el préstamo hacía especial énfasis en el desarrollo de procedimientos para evaluar el riesgo de activos, adecuación de capital, tratamiento de actividades relacionadas y actividades “*offshore*”, fue justamente en esos puntos donde fallaría la supervisión y como consecuencia el sistema financiero.¹³¹
- 4.16 Las reformas se paralizaron después del desembolso del primer tramo, en función de que el partido Unidad Republica del presidente Sixto Durán Ballén pasó de tener el 15,6% de las sillas del Congreso a tener 3,9% en las elecciones de medio término de 1994. Desde ese momento las reformas fueron bloqueadas. La inacción, en un contexto de falta de una supervisión bancaria fuerte, de mala gestión de riesgo y de acumulación de malos créditos, llevó al deterioro del sistema bancario y, finalmente, a su colapso en 1999.

- 4.17 En abril de 2000 el programa fue modificado con el objetivo de apoyar al gobierno en la resolución de la crisis y desembolsó, ese año, mas del 90% del saldo del préstamo. Las condiciones para el desembolso fueron modificadas, tratando de resolver algunos de los problemas generados por la crisis, como por ejemplo la protección legal de empleados y directores del Banco Central, de la Superintendencia de Bancos y de la recientemente creada Agencia de Garantía de Depósitos; todo esto bajo un programa de ajuste supervisado por el FMI.
- 4.18 En este mismo contexto se ejecutó el “Programa Sectorial de Inversiones” con el objetivo de acelerar la resolución de la crisis a través de la recuperación rápida de activos usados en garantía por bancos en problemas (venta, liquidación o administración de activos por empresas especializadas). Las condiciones requeridas para el desembolso, sin embargo, no fueron satisfechas en un 100%, pero el Banco concedió una dispensa para el segundo tramo. Dada la poca capacidad institucional de la Agencia de Garantía de Depósitos, el BID propuso la contratación de terceros para la administración de activos de los bancos intervenidos o cerrados, y la reestructuración de los bancos intervenidos con el objetivo de privatizarlos en el corto plazo. A pesar de que el concurso para la selección de estas empresas se llevó a cabo, la contratación para la administración de portafolios de bancos cerrados nunca se concretó: el ITP indica que la Agencia de Garantía de Depósitos estaba renuente a recuperar las deudas en “*default*” de deudores de los bancos cerrados. Los bancos intervenidos y activos fueron entregados a empresas especializadas para su manejo y reestructuración. Filanbanco fue finalmente cerrado en 2001, y el Banco del Pacífico se encuentra, a mayo de 2007, más de siete años después de la crisis bancaria, en manos de la empresa administradora contratada para su reestructuración, pero aún no ha sido formalmente privatizado.
- 4.19 Finalmente, de acuerdo con los indicadores propuestos por Beck, Demirgüç-Kunt y Levine¹³² –relacionados al tamaño de la intermediación financiera, a la medida de actividad del sector, y a la captación de depósitos del sistema– el sector financiero en Ecuador presenta, hoy en día, tamaño y comportamiento similares a los que tenía al inicio del PBL financiero, poco más de una década antes.¹³³
- 4.20 A pesar de que el préstamo programático EC-L1004 (“Programa de Mejoramiento de la Competitividad”, 1791/OC-EC) se aprobó a finales de 2006 y no fue considerado en este análisis, es importante mencionar que las reformas que la operación impulsó en el sector financiero apuntan en la dirección adecuada, especialmente en lo concerniente a la creación del marco regulatorio para la operación de los buró de crédito, instituciones indispensables para la profundización del sistema bancario en Ecuador. Debe indicarse también que aunque la iniciativa fue planteada en 1994 con el Sectorial Financiero, fue gracias a este préstamo programático que finalmente se logró avanzar en cuanto al desarrollo de un marco regulatorio que permita el surgimiento de un mercado de seguros más competitivo y eficiente.

4. Fortalecimiento de la estructura productiva rural

- 4.21 Desde comienzos de los noventa el Banco ha mantenido un apoyo continuado al sector rural ecuatoriano (ver el Recuadro A-4.1 en el Anexo).
- 4.22 El apoyo del Banco a ese sector ha sido consistente a lo largo de un periodo relativamente largo de tiempo. Los grandes lineamientos de política de la época se mantuvieron vigentes aun cuando esos lineamientos fueron cuestionados por las diferentes administraciones que se sucedieron a lo largo del periodo. Las operaciones aprobadas en el sector agropecuario –PROMSA (“Programa de Modernización de Servicios Agropecuarios”, EC0040, 892/OC-EC) y PRAT (“Programa de Regularización y Administración de Tierras Rurales”, EC0191, 1376/OC-EC)– se enmarcaron en el proceso de reforma del Estado y propiciaron una mayor participación del sector privado en la provisión de servicios. De esos dos proyectos, solamente el PROMSA ha sido finalizado, sin embargo, dos aspectos del PRAT merecen ser destacados: (i) el programa incluye un enfoque explícito de género que busca la titulación y la transferencia de terreno para las esposas o concubinas de los dueños de las propiedades;¹³⁴ y (ii) el programa se destaca del resto de los proyectos de la cartera por tener un sistema de monitoreo exhaustivo que recoge información detallada sobre los diferentes indicadores del marco lógico, el progreso en el trabajo de campo y el desempeño de la unidad ejecutora. La información de terreno es suministrada por los municipios y la empresa a cargo de realizar el barrido predial a través de un sistema de flujo de información con diferentes niveles de verificación de los datos y es procesada por la unidad ejecutora en Quito. Asimismo, el PRAT ha sido pionero en instalar y utilizar el sistema de supervisión impulsado por la representación del Banco. Por otro lado, antes de comenzar sus actividades el PRAT levantó una línea de base en los cantones incluidos en el proyecto así como en otros cantones, lo que permitiría realizar una evaluación de impacto una vez que finalice la intervención.
- 4.23 Es interesante notar, entretanto, que esa consistencia ocurre a pesar de que no existió una articulación explícita entre los diferentes programas que se ejecutaron en el área rural. Al menos en los documentos de proyecto no se hace referencia concreta a sinergias, articulaciones o criterios de focalización geográfica compartidos por los proyectos que tienen apoyo del BID. Más aun, la EP 2000-2002 carece de un enfoque integrado de desarrollo rural. Tanto la descripción de la estrategia, como las operaciones que se aprobaron asocian lo rural a lo agropecuario. La primera EP tampoco reconoce o menciona el apoyo que el BID dio al sector rural durante los años precedentes.¹³⁵ Por su parte, la EP 2004-2006 avanzó más hacia un enfoque de desarrollo rural: reconoció que para combatir la pobreza rural se debían apoyar acciones en el frente social, de empleo y de producción.
- 4.24 Las evaluaciones relativas al PROMSA presentan hallazgos contradictorios, fenómeno ese que se debe al hecho de que el mismo no contempló un sistema de monitoreo, no levantó una línea de base y no contó con un marco lógico. El proyecto tenía dos metas claras: aumentar en un 25% los rendimientos por

hectárea de los rubros agropecuarios prioritarios del país, y reducir en 25% el nivel de pérdidas post-producción. Dichas metas sugieren que el proyecto apostaba principalmente a aumentar la capacidad exportadora del Ecuador, la cual se concentra en los medianos y grandes productores, puesto que los productos prioritarios son los de exportación.¹³⁶ Los trabajos más antiguos encuentran resultados positivos: (i) en un estudio de 2002, Berdegú encuentra a través de simples diferencias, aumentos de rendimiento para arroz, maíz, cacao, papa y tomate que van del 20% al 100%;¹³⁷ (ii) una evaluación preparada por GRADE en el 2003 utilizando una metodología más sofisticada que la anterior pero que sólo permite conocer los rendimientos y pérdidas para maíz y arroz, encuentra que tomando como grupo de control a los campesinos que se integraron posteriormente al programa, los rendimientos aumentan en 60% para maíz y 39% para arroz.¹³⁸ Tomando como grupo de control a campesinos que no fueron asistidos por el programa y que tenían niveles de tecnología superiores (datos del Banco Nacional de Fomento, sólo para Guayas y Los Ríos), el impacto del programa (medido por doble diferencia) en los rendimientos del maíz y arroz llegan a 43% y 61%, respectivamente. Además, la evaluación de GRADE observa que la primera promoción de grupos productores de maíz ha logrado reducir, en promedio, sus pérdidas poscosechas de un 14% al momento de ingresar al PROMSA a un 8% luego de dos años de permanencia en el mismo. Por otro lado, los resultados econométricos de una evaluación de impacto realizada por OVE en 2007 no muestran logros positivos producto del programa.¹³⁹ En el ITP, a su vez, se sostiene que se obtuvieron incrementos mayores al 25% en los rendimientos de 12 de los 14 rubros principales, al tiempo que las pérdidas poscosecha disminuyeron en más de 25% en más de 30 rubros evaluados, pero no se cita la fuente de esa información.

- 4.25 En Septiembre de 2004 la unidad ejecutora llevó a cabo una “Evaluación de Impactos de Corto Plazo del Programa de Infraestructura Rural del Transporte PIRT” (EC0196, 1282/OC-EC). El proyecto tenía como objetivos mejorar la accesibilidad de las comunidades rurales pobres a los servicios sociales, los mercados y otras actividades generadoras de ingresos, y el estudio midió las diferencias entre la línea de base del PIRT levantada en diciembre 2002 y enero 2003 (dos años después de la iniciación del proyecto), y la línea de comparación de 2004 para caminos intervenidos por el PIRT y caminos testigos.¹⁴⁰ Dicha evaluación no explica claramente la metodología utilizada, y reporta los datos separadamente para los diferentes tramos de caminos, haciendo difícil concluir sobre los impactos globales del proyecto. Asimismo, la información recolectada sufre de numerosas limitaciones.¹⁴¹
- 4.26 Por su parte, el ITP señala que el proyecto logró: (i) una reducción promedio del tiempo de viaje de un 30%; (ii) la creación de 2.000 empleos temporales; (iii) la creación de 151 empleos permanentes; (iv) un aumento en el número de consultas médicas de mujeres por enfermedad del 82%; materno-infantil del 156%; y de vacunación de niñas del 95%; (v) un incremento (sin cuantificar), en el número de personas que perciben un salario debido al mejoramiento de las oportunidades

económicas y a la diversificación productiva que se encuentra en los caminos intervenidos; y (vii) un substancial ahorro económico (especialmente en zonas rurales pobres), por la utilización de transporte en vez de desplazamientos a pie o mediante animales, a pesar del aumento evidenciado en los precios de pasajes y fletes derivados de la dolarización (no se proveen datos sobre estas afirmaciones). Sin embargo, una vez más se encuentra un ITP que no indica cuál es la fuente de la información presentada. El ITP sostiene, también, que *“si bien la rehabilitación y mantenimiento de vías no es una condición suficiente para la reducción de la pobreza, se puede sin duda afirmar que el PIRT contribuyó a mejorar las condiciones de vida en zonas rurales mediante el incremento del ingreso”* (párrafo 2.12.7, énfasis nuestro), pero no se reportan los ingresos de las familias beneficiadas. Finalmente, se observan diferencias entre los datos presentados en el ITP y aquellos reportados en el informe final de la unidad ejecutora.¹⁴²

- 4.27 Sin embargo, a través de un análisis espacial, OVE encontró que el PIRT logró, efectivamente, una reducción en el tiempo de acceso a varios destinos –a la ciudad más próxima, a los servicios de salud, a la escuela, y a la vía principal– en todas las provincias investigadas salvo Guayas, donde sólo se observaron reducciones en el tiempo de acceso a los servicios de salud.¹⁴³

B. Resultados relacionados a la dimensión social

- 4.28 Como se ha visto en el Capítulo I, la crisis de fines de los noventa tuvo impacto significativo sobre la población en general, y sobre los más pobres en particular, dado que Ecuador tenía uno de los gastos sociales más bajos de la Región –correspondientes a 4,5% del PIB en 2000– y que esos pocos recursos no llegaban a aquellos que más los necesitaban.¹⁴⁴ A pesar de los datos disponibles indicaren una tendencia de aumento del gasto social entre 2000 y 2005 –como proporción del PIB, como proporción del gasto público, o en términos per capita– el Gráfico A-4.4 muestra que en 2005 el gasto social, medido como proporción del PIB o como proporción del gasto público, aún era inferior al observado a mediados de los años noventa.¹⁴⁵ Los datos de la CEPAL relativos a 20 países miembros del Banco para el bienio 2004-2005 muestran que, como porcentaje del PIB, el gasto público social en Ecuador, igual a 6,3%, era sólo superior al de Nicaragua (igual a 5,6%).¹⁴⁶
- 4.29 El Gráfico A-4.5, a su vez, presenta una comparación de la evolución a lo largo del periodo 2000-2006 de algunos indicadores sociales en áreas que tuvieron el apoyo del Banco. La comparación se hace entre Ecuador, el promedio del Banco, y los países D de referencia. Como se puede ver, el desempeño de Ecuador es superior a esos grupos de comparación en lo que se refiere al acceso de la población urbana a agua y saneamiento, y de la población rural a saneamiento; e inferior en relación a la proporción de niños matriculados en primaria, a la esperanza de vida al nacer, y a la población rural con acceso a agua.¹⁴⁷

1. Política social

- 4.30 Durante los primeros años del periodo de análisis, la inserción del Banco en las áreas sociales procura minimizar el costo social de la crisis, en particular sobre los más pobres, a través del apoyo a la preservación del gasto social, y a la mejora en la focalización de ese gasto. Los instrumentos utilizados para ese fin fueron: el “Programa Sectorial de Inversiones” ya mencionado en la sección anterior, y la CTR de US\$4,5 millones “Sistema de Identificación de Beneficiarios de Programas Sociales” (SELBEN, EC0195, 1261/OC-EC), aprobada en 2000, que buscaba mejorar el sistema de información social y su focalización.
- 4.31 En lo que se refiere a la protección del gasto social, el ITP del Sectorial de Inversiones concluye que la condicionalidad fue cumplida: los programas protegidos representaron 16,2% del presupuesto del gobierno central, superando la meta de 15% definida en el préstamo. En 2002, el gasto social representó el 24,5% de los gastos del gobierno. Sin embargo, la participación de los programas de bienestar social, incluyendo el Bono Solidario, se reduce de 2,4% del gasto del gobierno central en 2000, al 2,0% en 2002. Pero según el ITP, el incremento del gasto con los programas protegidos fue destinado, en gran medida, a cubrir gastos con los salarios de los empleados en los sectores sociales, que aumentaron de 50% a 70% entre 2000 y 2002.¹⁴⁸
- 4.32 A pesar de su bajo monto, la CTR del SELBEN realizó 150.000 encuestas más que las planificadas y culminó en el plazo previsto. La eficiencia de la ejecución se debió, en gran medida, a la capacidad del equipo ejecutor que pudo utilizar los escasos recursos para levantar toda la información necesaria a un bajo costo, y al apoyo de la Representación que colaboró en facilitar dicho proceso, al tiempo que ejerció la presión necesaria para mantener la estabilidad del equipo técnico. Asimismo, la operación se benefició de dos cooperaciones técnicas previas que sirvieron para validar los procesos metodológicos.¹⁴⁹
- 4.33 En 2003 el Banco aprueba el “Programa Sectorial Social” (EC0216, 1466/OC-EC) por US\$200 millones, que tenía como objetivos la consolidación del sistema de protección social para los más pobres y mejorar la calidad y la eficiencia del gasto social y, por lo tanto, también incluía condicionalidades de protección del gasto social. Ocurrieron oscilaciones en el cumplimiento de esas condiciones a lo largo del proyecto, pero, en lo general, ese objetivo parece estar siendo alcanzado aún después del cierre del programa en 2006: la protección del gasto social alcanza su punto máximo en lo que se refiere a las diferencias entre la condicionalidad y lo presupuestado en 2006 y 2007, 23% y 15%, respectivamente.
- 4.34 Es posible argumentar que a pesar de abordar simultáneamente muchos sectores y condicionalidades –algunas de las cuales no se cumplieron o fueron parcialmente cumplidas– el Sectorial Social fue la pieza que unió, apalancó y dio coherencia a las diferentes intervenciones sociales del BID en Ecuador, y varios de sus puntos claves se tornaron nuevos temas de la agenda social del país.

- 4.35 El préstamo estableció que los beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano (BDH), creado a partir de la fusión del Bono Solidario y de la Beca Escolar, serían seleccionados exclusivamente a través del SELBEN, institucionalizando así los beneficios de la operación EC0195 y logrando una mayor eficiencia en la distribución del gasto social.
- 4.36 El Sectorial Social definió también como condicionalidad, la asignación de recursos educativos para educación primaria sobre la misma base que el programa “Mejoramiento de la Calidad de la Educación” (Programa Redes Amigas, EC0125, 1142/OC-EC; 1142/OC-EC-1; 1142/OC-EC-2), aprobado en 1998 y discutido en más detalle en la próxima subsección. En el contexto de la política social, uno de los logros más significativos del Programa Redes Amigas fue el cambio en la modalidad de asignación de recursos: al transferir los recursos a las redes, y no a los maestros como anteriormente, se evita que se continúe debilitando el plantel docente en el área rural. Este cambio es crucial en el marco de la descentralización y potencial autonomía del sistema de la educación básica ya que demuestra que el manejo desconcentrado es factible. Sin embargo, esta nueva modalidad de asignación de recursos no había podido institucionalizarse efectivamente al interior del sistema educativo. Por medio del Decreto Ejecutivo 664 se institucionalizó la aplicación de la fórmula de asignación de recursos para educación primaria en el ámbito provincial, cantonal y por plantel educativo. Sin embargo, queda saber si será posible superar las dificultades técnicas y, principalmente políticas, para la aplicación generalizada de los nuevos criterios de asignación de recursos. Es claro, entretanto, que las nuevas reglas están planteadas y que la discusión ha cambiado cualitativamente.
- 4.37 Finalmente, el Sectorial Social fue fundamental para la institucionalización del Fondo de Desarrollo Infantil (FODI) establecido a través del “Programa de Atención Integrada a Menores de Seis Años” (Nuestros Niños, EC0157, 1056/OC-EC, 998/SF-EC), aprobado en 1997, como mecanismo transparente y competitivo para la asignación de recursos asociados a la niñez a entidades públicas y de la sociedad civil.
- 4.38 A pesar de esos progresos, se puede decir que, a fines de 2006, el área social seguía siendo compuesta por *“una red de servicios fragmentada, con funciones dispersas en algunos casos y sobrepuestas en otros, enfocada en la prestación de servicios pero sin capacidad de regular, monitorear y administrar los servicios”*.¹⁵⁰ Los datos desagregados a nivel provincial no muestran tampoco una relación directa entre pobreza y gasto con asistencia social por beneficiario: las tres provincias con índices de NBI más elevados (Los Ríos, Sucumbíos, y Orellana) están entre aquellas que reciben menos recursos por beneficiario, indicando que todavía existen problemas importantes en la asignación del gasto social.

2. Formación de capital humano

- 4.39 Los indicadores educativos de Ecuador en 1999 mostraban que 9% de los niños repetían el primer grado (12,7% en las áreas rurales). Asimismo, la deserción escolar alcanzaba un 11% independientemente del área de residencia. En 2000, el porcentaje de alumnos que comenzaron el primer grado y llegaron al quinto era de apenas 77%. Además, el gasto público en educación venía descendiendo desde 1998, pero aún así representaba casi la mitad del gasto social total. Los bajos rendimientos escolares, sumados a la baja eficiencia interna del sistema educativo, posicionaban a la calidad educativa como uno de los temas centrales de las agendas política y pública. Durante el periodo de análisis, el tema de la calidad educativa se asocia a reformas institucionales, básicamente la descentralización, que plantean la universalización de las redes educativas autónomas y la participación de la comunidad en la gestión educativa.
- 4.40 El programa “Redes Amigas” mencionado arriba –aprobado por US\$45 millones en 1998, pero mayoritariamente ejecutado entre 2000 y 2006– se inserta en esa filosofía: *“la baja calidad de la educación está relacionada con la manera como está organizado institucionalmente y se administra el sistema escolar rural”*.¹⁵¹ Así, el proyecto tenía como objetivos desarrollar un proceso de autonomización escolar y mejorar las condiciones de la enseñanza en la educación básica rural.
- 4.41 A pesar de presentar problemas en la ejecución, el proyecto culminó con relativo éxito.¹⁵² La relatividad responde a: (i) la ausencia de una línea de base; (ii) la presencia de indicadores deficientes para medir los objetivos de desarrollo; y (iii) fallas en el proceso de contratación y ejecución del componente de seguimiento y monitoreo, el cual además estaba desintegrado de la administración del proyecto.
- 4.42 A pesar de no contar con una línea de base, el programa tuvo una evaluación de impacto cuasi-experimental en donde se compararon una serie de indicadores para las escuelas en red con otras escuelas rurales.¹⁵³ Los resultados de la evaluación señalan efectos positivos en materia de: (i) asistencia de los docentes (1,5 más días en las escuelas hispanas y 2,8 días en las escuelas bilingües) y (ii) horas de clase dictadas (1,2 horas más por semana). En relación con los logros académicos, el programa tiene en el ámbito nacional efectos positivos en matemática y lenguaje en el sistema hispano, pero no en el sistema bilingüe, donde incluso tiene impactos negativos en el caso de lenguaje. No obstante, los resultados varían cuando son desagregados por región, lo cual evidencia que a pesar de que se conformaron más redes que las planificadas, más de la mitad de ellas tienen un nivel bajo de aplicación del programa. La principal debilidad del programa estuvo asociada a su componente pedagógico; la evaluación concluyó que el programa careció de un modelo pedagógico que orientara el accionar estratégico de las redes y brindara asesoría y acompañamiento a la tarea de los docentes en el aula. Así, la capacitación a los maestros se dio de manera “*ad hoc*” y no a partir de la experiencia del docente en el aula.¹⁵⁴ Finalmente, cabe resaltar que la mayor parte del impacto cognitivo encontrado puede ser atribuido a la

- mejora en los insumos escolares introducidas por el programa (infraestructura, libros de texto, etc.), y no a los cambios en la gestión escolar.¹⁵⁵ Rechazando, por lo tanto, una de las premisas básicas del programa.
- 4.43 El otro programa relacionado a la formación de capital humano que tuvo vigencia durante el periodo de análisis fue “Nuestros Niños”, también mencionado arriba. Ese programa de US\$45 millones –aprobado en 1997 pero con 95% de sus recursos desembolsados entre 2000 y 2005– estaba focalizado en la protección y el desarrollo de los niños de 0 a 5 años (primera infancia).¹⁵⁶ El programa se inscribe en una lógica muy similar al programa Redes Amigas, que también buscaba solucionar problemas de calidad y cobertura de atención a partir de reformas en la operación y financiamiento del sector. Ambos proyectos comparten la iniciativa por descentralizar la provisión de servicios, y por involucrar a la sociedad civil en distintos momentos del proceso de la política pública, reduciendo gradualmente la intervención directa del Estado nacional.
- 4.44 “Nuestro Niños” tuvo una evaluación de impacto externa, en donde se comparó la situación de niños atendidos por el programa y niños que no recibieron atención, así como la situación de los niños atendidos con la de aquellos que fueron atendidos por las intervenciones tradicionales.¹⁵⁷ Los resultados de la evaluación muestran que existe una diferencia de por lo menos 10 puntos porcentuales en la proporción de niños atendidos por el programa que alcanza un nivel normal o mejor en las cuatro áreas claves del desarrollo con relación a la del grupo de control. Asimismo, la evaluación señala que los niños/as menores de 2 años dentro del programa tienen un mejor desarrollo en motricidad fina y destrezas verbales y sociales que aquellos atendidos por el Instituto Nacional del Niño y la Familia (INNFA) y por el Programa Operación Rescate Infantil (ORI).¹⁵⁸ Sin embargo, el desempeño de los grupos tiende a ser similar en el caso de los niños de 2 a 4 años.
- 4.45 Los logros del programa parecen sustentables. Con la creación del FODI, el mecanismo de subasta ha quedado instalado en el Estado ecuatoriano como una modalidad eficiente de atención a la primera infancia. Asimismo, gran parte de los conocimientos técnicos que se crearon (por ejemplo, referente curricular, aplicación de estándares de calidad) son aplicados por las instituciones. En términos de cobertura, el FODI atendió en su primer año a 193.000 niños, y a mediados de 2007 se estaba atendiendo a 250.000. Asimismo, el presupuesto del FODI se ha incrementado.
- 4.46 Finalmente, cabe resaltar que los proyectos –“Redes Amigas” y “Nuestros Niños”– incorporan elementos específicos de ajuste a las necesidades y realidades de las poblaciones indígenas. Ese punto es particularmente importante en función de la evidencia empírica existente que muestra que diferencias étnicas generan brechas (en términos de salarios e ingresos más bajos) importantes en el mercado laboral que se transmiten de generación en generación, y que la educación es el principal canal (indirecto) por el cual ese proceso discriminatorio ocurre. Los bajos niveles de educación alcanzados por las minorías étnicas no solamente

producen altas tasas de empleo informal, sino también disminuyen comparativamente los retornos a la educación en el mercado de trabajo para esas poblaciones (los retornos son más bajos que aquellos obtenidos por los mestizos y blancos).¹⁵⁹

3. Condiciones de vida

- 4.47 Durante el periodo de análisis el Banco apoyó la mejora de las condiciones de vida de los ecuatorianos principalmente a través de intervenciones en tres áreas: vivienda, agua y saneamiento ambiental urbano, e infraestructura social básica. En la realidad, la participación del Banco en estas tres áreas no empieza en el 2000, sino que viene desarrollando durante un periodo relativamente largo de tiempo. Como se ha visto en el Gráfico A-4.5, los indicadores agregados indican que el país ha avanzado de manera significativa en lo que se refiere al acceso de la población urbana a agua y saneamiento, y de la población rural a saneamiento.
- 4.48 En el sector vivienda el apoyo del Banco se dio a través de dos proyectos: (i) “Programa de Apoyo al Sector Vivienda” (EC0138, 1078/OC-EC, 1002/SF-EC), de US\$62 millones, y aprobado en 1998; (ii) “Programa de Apoyo al Sector Vivienda II” (EC0207, 1416/OC-EC), de US\$25 millones, y aprobado en 2002. Este último se terminó de desembolsar en junio de 2007 y está siendo evaluado por OVE.
- 4.49 La primera operación tenía como objetivos generales: (i) contribuir a mejorar las condiciones habitacionales de la población de bajos ingresos; (ii) mejorar la eficiencia y equidad de las inversiones públicas en el sector vivienda; (iii) incentivar la mayor participación del sector privado, financiero y constructor en el mismo. El programa empieza a operar justamente durante la crisis económico-financiera de fines de los 90 y antes de la implementación del proceso de dolarización. Contexto ese que implicó, inevitablemente, retrasos en la ejecución y en la reformulación de varios instrumentos financieros que habían sido diseñado para la economía pre-dolarizada.
- 4.50 El programa subsidió el financiamiento de aproximadamente 23.600 viviendas nuevas, y 24.500 mejoramientos habitacionales, ambos por encima de las metas originalmente definidas para el proyecto.
- 4.51 Los estudios que se han realizado para estimar el impacto del programa encuentran resultados muy diversos en lo que se refiere al tamaño del crédito ofrecido por el sector privado: Paredes (2002), por ejemplo, encuentra que *“el aporte crediticio registrado es bastante pobre: apenas cubre el 12% de las operaciones. ... Esta es una de las debilidades que debe ser corregida: poca participación abierta del sistema financiero”*.¹⁶⁰ ESI Internacional (2004), a su vez, encuentra que el componente de crédito fue responsable por casi 26% de las inversiones del programa.¹⁶¹ Desafortunadamente, esa diferencia limita la capacidad de sacar conclusiones respecto a uno de los supuestos fundamentales del programa, la existencia de crédito privado para financiar viviendas sociales.

- 4.52 Es interesante notar, entretanto, que en lo que se refiere a la contribución del estado (subsidio o bono), los datos tienden a ser consistentes, estimando que estos representan entre 42% y 46% de los recursos invertidos a través del programa. Es decir, cada dólar de subsidio apalancó entre US\$1,17 y US\$1,38 de recursos de ahorro y crédito.¹⁶²
- 4.53 La relación del Banco con la municipalidad de Quito en los sectores de agua y saneamiento ambiental empieza en 1994 con la aprobación del “Proyecto de Agua y Alcantarillado para la Ciudad de Quito” (EC0025, 823/OC-EC) por US\$136 millones. Esa operación, que tenía como objetivo general contribuir al mejoramiento de las condiciones de higiene y salud de la población, fue objeto de una evaluación ex post de OVE que buscaba determinar cuánto de la caída en las tasas de mortalidad infantil y en la niñez observadas en el área de intervención podría ser explicada por el proyecto. La evaluación encontró que el impacto del programa variaba entre 7% y 9%. El resultado más interesante de la evaluación, sin embargo, fue la observación de que las familias del cuartil de ingresos más bajos que se benefician de la inversión en agua y saneamiento son aquellas en las cuales las mujeres tienen (al menos) educación primaria, una “*proxy*” para acceso y manejo de información.
- 4.54 El programa permitió que el Banco estableciera una estrecha relación con la Empresa Metropolitana de Agua Potable y Alcantarillado de Quito (EMAAP-Q), que viabilizó un plan de trabajo de mediano plazo. Ese plan de trabajo ha sido desarrollado durante los últimos años, primero a través del “Programa de Protección de las Laderas del Pichincha” (EC0143, 935/OC-EC) de US\$20 millones y aprobado en 1996, y después por la primera fase del “Programa de Saneamiento Ambiental del Distrito Metropolitano de Quito” (EC0200, 1424/OC-EC), aprobado en 2002 por US\$40 millones.
- 4.55 Aunque todavía no se hayan conducido evaluaciones ex post de estas operaciones, existe alguna evidencia de que ambas han generado resultados positivos. Según el ITP del “Programa Laderas del Pichincha”, las estimaciones preliminares indican que las obras ejecutadas por el proyecto protegieron a 42.000 residentes de las inundaciones y deslizamientos que caracterizaban el área de intervención del proyecto y, por lo tanto, redujeron las pérdidas materiales –y potencialmente las de vidas– que pudieran haber sido causadas por las muy intensas lluvias (que se repite en promedio cada 30 años) que cayeron sobre Quito después de la terminación del programa. En lo que se refiere al “Programa de Saneamiento Ambiental de Quito”, como las metas de obras físicas de expansión de la red de agua potable y alcantarillado han sido alcanzadas, y como el efecto sobre la salud de ese tipo de inversión es incuestionable, se puede esperar que el programa haya tenido un impacto positivo sobre las condiciones de vida de la población beneficiaria.
- 4.56 Desde 1993 el Banco viene apoyando al Ecuador en el área de infraestructura social básica a través del Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE). Como su nombre lo indica, el FISE fue creado como instrumento de emergencia

para compensar a los pobres, particularmente rurales, por las reducciones en el gasto público que se llevaron a cabo en el marco de los ajustes macroeconómicos. Sin embargo, el FISE sigue operando sin una discusión de por qué este es el mejor vehículo para proveer de infraestructura social a las poblaciones vulnerables, y sin que tenga un alto grado de articulación con la política social del país. No obstante, en 2001 el Banco aprueba la tercera fase del FISE (FISE III, EC0203, 1373/OC-EC) por US\$40 millones.

- 4.57 No existe información disponible sobre los resultados (“*outcomes*”) del FISE III. No se ha realizado la evaluación de medio término, y no se cuenta con una línea de base que permita realizar una evaluación rigurosa. En términos operativos, la implementación del FISE III no ha sido satisfactoria: durante sus dos primeros años de vida sólo se desembolsó menos de 5% de los recursos. Las entrevistas realizadas por OVE, tanto en Washington como en Ecuador, coinciden en indicar que el lento progreso del FISE III durante sus primeros años se debió principalmente a su politización y al consecuente nombramiento de personas no idóneas para conducir el Fondo. Sin embargo, esta misma situación afectó negativamente la implementación de los FISE I y II, y había sido considerada como un riesgo en el FISE III. No obstante, la medida de mitigación contemplada (participación de la sociedad civil en el consejo consultivo y en los comités regionales), fue inoperante. En este sentido, el FISE III no incorporó lecciones aprendidas de sus fases anteriores (ni de otros programas), que habían resuelto el problema a través de la nominación de personas competentes para la conducción del Programa.
- 4.58 En el 2004, un técnico con respaldo político asume la conducción del programa. Se elimina la contaminación política, y se fortalece el enfoque participativo y el trabajo comunitario. Asimismo, se aceleran los desembolsos ya que el trabajo en algunas comunidades está lo suficientemente avanzado para poder empezar la construcción de las obras. No obstante, esta nueva gerencia suprime elementos centrales del proyecto como el sistema de monitoreo externo, y el sistema de capacitación a las comunidades.

C. Resultados relacionados a la dimensión institucional

- 4.59 A pesar de que la preocupación en cuestiones institucionales y de modernización del Estado fue una constante en el programa del Banco, y fue un tema transversal en la EP 2004-2006, no existe mucha evidencia disponible en términos de resultados. Excepción importante es el programa de modernización del sistema de administración tributaria, cuyo éxito se debe al rediseño y fortalecimiento institucional logrado.
- 4.60 Como se puede ver en el Gráfico A-4.6, y como podría esperarse en función de la inestabilidad política que ha marcado al país, los indicadores de gobernabilidad de Ecuador para el periodo 2000-2006 se encuentran por debajo del promedio de los países miembros del Banco y de los países D de comparación. Sin embargo, quizás sea más importante notar que, con excepción de los indicadores referentes

al control de la corrupción y estabilidad política, la evolución observada en Ecuador al comparar los últimos años del periodo de análisis con los primeros ha sido inferior a aquella observada para el promedio del Banco (Gráfico A-4.7).

1. Descentralización

- 4.61 Ecuador sufre el impacto de la regionalización de la política, de la diseminación de prácticas clientelares y de la participación directa de grupos de presión. Debido a que la toma de decisiones y asignación de recursos ha ocurrido históricamente en la capital, Quito, es en el espacio político nacional donde terminan resolviéndose conflictos y disputas de carácter local que deberían resolverse localmente. En ese sentido, el proceso de descentralización ha sido una víctima de los ajustes en el ámbito político y ha estado muy ligado a ellos.
- 4.62 Para entender los primeros pasos tomados en el proceso de descentralización, es indispensable entender como se crean las alianzas políticas en Ecuador. El presidente tiene el poder casi exclusivo para la selección y remoción de los miembros del gabinete ejecutivo, los gobernadores provinciales, y los ejecutivos de las empresas y entidades estatales. Los gobernadores provinciales a su vez tienen la autoridad, como representantes del ejecutivo en las provincias, de influir en la selección de empleados públicos a nivel sub-provincial. Así, la construcción de alianzas políticas se hace a través de la negociación de posiciones y de la asignación de recursos.¹⁶³
- 4.63 La descentralización en Ecuador ha carecido de un alcance nacional y ha sido usada como instrumento de negociación política respondiendo a intereses particulares y coyunturales. La falta de coordinación en el ámbito nacional se ha traducido inevitablemente en la superposición de funciones entre diferentes niveles de gobierno. El marco legal que el proceso de descentralización ha tenido de trasfondo la “Ley Especial para la Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccionales”, y la reforma constitucional de 1998, donde se definen de forma más clara las competencias que pueden ser transferidas a las regiones.
- 4.64 El “Programa de Apoyo a la Descentralización” (EC0204, 1358/OC-EC) es aprobado en 2001 en el contexto de la EP 2000-2002 que identificaba al proceso de descentralización política, fiscal y administrativa como una herramienta para enfrentar el desafío de la gobernabilidad en Ecuador. Por ser la única operación con una visión integral del proceso de descentralización, el BID ha desempeñado el papel de líder en este sector, atrayendo el esfuerzo de otras entidades como, por ejemplo, la cooperación alemana.
- 4.65 Los documentos de monitoreo del BID indican que, a la fecha, el proceso de descentralización ha avanzado de forma asimétrica en cuanto a sectores y a cobertura geográfica. Mientras que en el sector vial se han alcanzado adelantos importantes, en el sector educación apenas si se ha adelantado algún diálogo. En términos geográficos, se han observado avances significativos en algunas

provincias (Azuay, Imbabura y Cotopaxi), mientras en otras el proceso se encuentra estancado, con avances mayores en los ámbitos local y municipal, que en el ámbito de los consejos provinciales. Esta asimetría se debe al diseño del proceso en el ámbito constitucional: las competencias son demandadas voluntariamente por los gobiernos seccionales y el gobierno nacional debe entregarlas de forma obligatoria. Los costos de transferencia son altos cuando la demanda no se presenta en bloque, ya que el gobierno nacional debe mantener estructuras paralelas hasta que el último gobierno seccional decida solicitar la transferencia de competencia.

- 4.66 Hasta ahora, las competencias transferidas se concentran en el sector de vialidad, y hay mucho trabajo por hacer, especialmente en los sectores de educación y salud. En estos sectores algunas municipalidades han tomado la iniciativa de asumir la responsabilidad por ciertos servicios, pero esta salida puede no ser la más eficiente, pues tiende a duplicar el esfuerzo de gobiernos subnacionales y nacional.

V. HALLAZGOS PRINCIPALES, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. Hallazgos principales y conclusiones

1. Sobre la programación

- 5.1 En lo que se refiere a las características generales del intento programático, esta evaluación ha encontrado que:
- a. Como era de esperarse, la inestabilidad política ha afectado de manera importante el proceso de programación.
 - b. Las EPs fueron relevantes. Sin embargo, el gran desafío enfrentado por el Banco era cómo mantener la relevancia de su programa en ese contexto de inestabilidad político-administrativa.
 - c. El programa del Banco fue, también, consistente y coherente. El portafolio de CTs, en particular, muestra coherencia con el programa operativo programado o en ejecución, así como con los lineamientos definidos por las EPs.
- 5.2 La evidencia disponible en las dos EPs indica que el Banco no fue capaz de programar la acción del FOMIN en Ecuador, y a pesar de enfatizar la importancia de la participación del sector privado en Ecuador, ambas EPs fueron cautelosas sobre la viabilidad de un programa más significativo con Departamento del Sector Privado (PRI) y la Corporación Interamericana de Inversiones (CII). Esa cautela parece justificada, particularmente en lo que se refiere a los primeros años del periodo.

- 5.3 Si la EP 2000-2002 no era evaluable en la medida que no define indicadores y metas cuantificables, la matriz de la EP 2004-2006 presenta indicadores cuantificables y define las líneas de base. A pesar de esos avances, la EP no define metas sino tendencias y, para que la EP hubiese sido evaluable, habría sido necesario que al menos se hubieran definido hitos (“*milestones*”) cosa que no ocurre. En ese sentido, aunque se pueda encontrar los datos relativos a los indicadores propuestos, la EP 2004-2006 tampoco es evaluable. Ninguno de los documentos de revisión de cartera o de informe de programación revisados por OVE cumple con el compromiso expresado en la EP 2004-2006 de evaluar el progreso de los indicadores definidos por la EP.
- 5.4 En la EP 2004-2006 llamó la atención la ausencia de indicadores y metas directamente relacionados a la reducción de la pobreza y al mejoramiento de la calidad de vida de las minorías étnicas.
- 5.5 Una encuesta diseñada para evaluar la percepción de clientes actuales y potenciales del BID sobre la calidad de la asistencia técnica ofrecida por el Banco en programación e identificación de nuevas operaciones encuentra que esta no es satisfactoria.

2. Sobre la eficiencia del programa

- 5.6 En lo que se refiere a la eficiencia en la aprobación, esta evaluación ha encontrado que los proyectos de inversión aprobados durante el periodo de análisis fueron preparados con relativa eficiencia.
- 5.7 Por otro lado, en lo que se refiere a la eficiencia en la ejecución, se ha encontrado que el tiempo promedio de ejecución es bastante superior al promedio del Banco y un poco superior al promedio del grupo de países D de comparación.
- 5.8 La tendencia del desembolso es a la baja hasta 2006, no sólo como porcentaje de la cartera activa, sino también en términos absolutos.
- 5.9 Los resultados de la relación financiera Banco-País observados entre 2002 y 2005 se constituyen en los flujos netos negativos más grandes registrados desde por lo menos el comienzo de los años noventa.

3. Las iniciativas del Banco

- 5.10 El Banco reconoce los problemas de su cartera con Ecuador y asume una postura proactiva con el objetivo de cambiar los determinantes estructurales de los problemas de ineficiencia que estuvieran bajo su control. La Región empieza así un proceso de saneamiento de la cartera a través de: (i) cancelaciones y cierre de proyectos; y (ii) la reestructuración de la representación, y de la redefinición de la lógica de los procesos, y de los instrumentos de gestión.
- 5.11 En el 2003, RE3 empieza un proceso de reestructuración de sus representaciones, comenzando con las oficinas de Ecuador y Perú, que puede ser considerado como

el intento más importante introducido por el Banco para cambiar su modelo de gestión de proyectos. Esa reestructuración implicó cambios en las funciones y responsabilidades del personal técnico y administrativo de la Representación, así como de los ejecutores de los proyectos del Banco. Las reformulaciones introducidas por la Región ya anticipaban a varios de los lineamientos propuestos por el proceso de realineación.

- 5.12 El proceso de reestructuración tuvo como eje la creación de un Nuevo Sistema de Supervisión (NSS), centrado en el análisis de riesgos. El NSS implicaba también el transferir a los ejecutores la responsabilidad última por la gerencia, ejecución e impacto de los proyectos.
- 5.13 Otro producto importante del proceso de reestructuración fue el desarrollo de instrumentos de gestión innovadores: el Sistema Integrado de Gestión de Proyecto y el sistema de control de desembolsos “Ketra”.
- 5.14 El Ketra es un instrumento útil para el país en el sentido que permite al Gobierno, en particular al MEF, tener una fuente unificada de información y gestión, facilitando la toma de decisiones relacionadas a asignaciones presupuestarias y administración de la deuda pública.
- 5.15 No queda claro, sin embargo, cómo los cambios e instrumentos introducidos por el proceso de reestructuración serán afectados por la nueva estructura matricial del Banco.

4. Resultados

- 5.16 En términos macroeconómicos los indicadores recientes apuntan a mejoras importantes: (i) la inflación y la tasa de interés se reducen significativamente, alcanzando niveles internacionales la primera, y aproximándose a ellos la segunda; (ii) el desempeño del sector externo mejora y la cuenta corriente pasa a presentar superávit en 2004 y 2005; (iii) la deuda externa se reduce significativamente; (iv) la situación fiscal mejora considerablemente con el sector público presentando resultados fiscales positivos, no sólo en términos primarios sino también globales a lo largo de todo el periodo; y (v) la economía presenta tasas de crecimiento significativamente superiores a aquellas observadas en las dos décadas anteriores.
- 5.17 A pesar de este progreso, Ecuador continúa enfrentando desafíos importantes en lo que se refiere a competitividad, diversificación de la economía y exposición a choques internos y externos. Estos fueron elementos centrales a las Estrategias de País (EPs) del periodo.
- 5.18 OVE ha encontrado resultados (“*outcomes*”) positivos en casi todas las áreas y temas en los cuales el Banco estuvo involucrado. Este hallazgo es de cierta manera sorprendente, si se considera el contexto de inestabilidad político-administrativa en el cual esos proyectos operaron, y los problemas observados en la programación y ejecución.

- 5.19 Ese hallazgo parece ser explicado por una característica común a casi todas las áreas evaluadas: las intervenciones del Banco se desarrollaron de manera consistente y complementaria a lo largo del tiempo. Este fenómeno puede haber sido el producto de un proceso de planeación de mediano plazo, como es el caso de la participación del Banco en el sector de agua y saneamiento ambiental en Quito, o pudo haber ocurrido sin un reconocimiento explícito o articulación de experiencias anteriores como parece haber sido la experiencia de los proyectos de desarrollo rural, o organizado por otra intervención, como ocurrió en el sector social, donde el Programa Sectorial Social unió, apalancó y dio coherencia a las diferentes intervenciones sociales del BID en Ecuador.
- 5.20 Así, se observan acciones complementarias en las áreas de: agua y saneamiento, formación de capital humano/educación, vivienda, administración tributaria, y desarrollo rural. Intervenciones aisladas fueron evaluadas en el área de descentralización. Mientras todas las experiencias del primer grupo presentan resultados positivos, lo mismo no se puede decir, por lo menos hasta ahora, de los resultados del Banco en el área de descentralización. Los resultados de la intervención del Banco en el área financiera, a través de dos préstamos sectoriales, tampoco fueron positivos.
- 5.21 Finalmente, se observó que el Banco estuvo presente en las áreas rurales –donde la proporción de pobres es más significativa y donde se concentran las poblaciones indígenas– a través de programas de desarrollo rural, programas de educación y programas de inversión social.

B. La evolución reciente

- 5.22 Importantes cambios ocurrieron en algunos de los principales indicadores económicos durante el transcurso de 2007 y los primeros meses de 2008, después del cierre del periodo de análisis de esta evaluación.
- (i) se observa un aumento significativo en las tasas de inflación a partir de noviembre de 2007, aumento ese que se explica, en gran medida, por la elevación en los precios de los alimentos;¹⁶⁴
 - (ii) las exportaciones de crudo se reducen a partir del 2006, sin embargo el valor de estas exportaciones ha crecido constantemente gracias al aumento de los precios del petróleo;¹⁶⁵
 - (iii) el superávit primario del sector público no financiero se redujo a 4,12% del PIB en 2007 después de alcanzar 5,46% en 2006. Debe destacarse el importante incremento de aproximadamente 3 puntos del PIB en los ingresos totales del sector público no financiero;
 - (iv) el BCE estima que el crecimiento real de la economía durante 2007 fue de 2,65% (el crecimiento del PIB en 2006 fue de aproximadamente 3,9%). La caída en el crecimiento se explica, de acuerdo al BCE, por dos factores: la caída de la producción del sector petrolero y el cambio en el marco institucional del país previsto por la asamblea constituyente. La posibilidad

de que las reglas del juego sean cambiadas ha creado, presumiblemente, incertidumbre en los inversionistas. Las proyecciones de crecimiento calculadas por el FMI para Ecuador para el año 2008 son de 2,9%;

- (v) como se observa en el Recuadro 1.1, a comienzos de abril de 2008, la Asamblea Constituyente de Ecuador aprobó cambios importantes a la LOREYTF eliminando el límite al crecimiento real anual del gasto público, así como los fondos petroleros autónomos, decretando que los recursos se destinen al presupuesto.

- 5.23 La nueva administración ha fortalecido el rol de planificación del Estado. Esa nueva orientación se ha evidenciado, principalmente, en el fortalecimiento de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) y en la preparación de un Plan Nacional de Desarrollo (PND) para el periodo 2007-2010, coordinado por la misma SENPLADES.¹⁶⁶
- 5.24 El Gobierno del Presidente Correa ha obtenido una importante mayoría en la Asamblea Constituyente elegida en septiembre de 2007, hecho que ha facilitado la aprobación de las reformas planteadas por el Gobierno.

C. Recomendaciones

- 5.25 En el Recuadro A-5.1 están planteadas las recomendaciones presentadas por el CPE anterior al Banco así como las observaciones de OVE relacionadas a la incorporación de las mismas en el programa del Banco. Puédese ver que, en general el Banco siguió los elementos generales de las mismas.
- 5.26 Como se puede observar a partir de la subsección anterior, dos aspectos generales caracterizan los cambios ocurridos en la economía ecuatoriana a partir del 2007: (i) la economía ha perdido un poco del ímpetu observado durante el periodo 2000-2006; y (ii) ha ocurrido un incremento importante en los ingresos y recursos utilizables por el gobierno. Esos elementos deben fomentar la definición de la nueva EP e indican que el apoyo técnico que pueda ser brindado por el Banco pasa a tener aún mayor relevancia en los próximos años.
- 5.27 El apoyo del Banco al aumento de la competitividad y de la diversificación económica sigue siendo relevante para el País, en particular porque la renovación de las preferencias arancelarias andinas ofrecidas por los Estados Unidos no está asegurada y las actuales regulaciones del Sistema de Preferencias Arancelarias Generalizadas concedido por la Unión Europea son válidas hasta diciembre de 2008. Si, por un lado, el apoyo del Banco en la reducción de las limitaciones observadas en el sector de infraestructura (ver párrafos 1.26 y 1.52) podría constituirse en una importante área de acción, la competencia de la CAF en ese sector representa un desafío para el BID, exigiendo por tanto que el Banco sea capaz de definir áreas en las cuales pueda aportar valor agregado.
- 5.28 Dada la importancia de la educación para reducir la discriminación étnica existente en el mercado de trabajo, particularmente en las poblaciones indígenas,

- el apoyo a la mejora de la calidad de la educación en áreas rurales debería seguir siendo parte de la agenda del Banco con el País a través de operaciones de préstamo, o a través de apoyo técnico.
- 5.29 Considerándose la decisión del Gobierno de financiar al sector social principalmente con recursos presupuestarios, el Banco debería enfatizar el diálogo técnico con el sector, así como apoyar al Gobierno en la evaluación de la calidad del gasto.
- 5.30 El Banco debería apoyar al país en sus esfuerzos de desarrollar e implementar un proceso de planificación estratégica. En ese sentido el Banco debería buscar establecer una estrecha colaboración con SENPLADES, apoyando su rol planificador y en el monitoreo y evaluación del PND. La experiencia exitosa del Banco con el Servicio de Rentas Internas sugiere que cuando existe la voluntad política dentro de la institución, como parece ser el caso en SENPLADES, se pueden lograr resultados sostenibles muy exitosos de fortalecimiento institucional.
- 5.31 Aunque no implique una condición necesaria o suficiente, esta evaluación ha encontrado resultados más positivos cuando el Banco trabaja a través de operaciones coordinadas y complementarias. Debe notarse, entretanto, que esto implica una reducción en el número de áreas en las cuales el Banco debería o podría involucrarse. Posiblemente implicaría también una revisión conceptual en algunas de sus intervenciones que estuvieron centradas bajo algunas premisas del Consenso de Washington.
- 5.32 Lo anterior indica la necesidad de apoyar estudios analíticos y sectoriales para definir líneas de trabajo de mediano plazo.
- 5.33 El esfuerzo iniciado por la Representación en 2003 para la definición de lineamientos, instrumentos y procesos organizativos en la oficina de Ecuador debe ser adecuado, de ser posible, a la nueva estructura organizativa del Banco. Aunque todavía no ha transcurrido suficiente tiempo para generar una conclusión robusta respecto a los resultados obtenidos gracias a este esfuerzo, se tiene evidencia que los resultados han sido positivos. CAN debería mantener y monitorear las iniciativas empezadas por la Región 3 y de ser el caso promover la disseminación de los instrumentos de gestión e información.
- 5.34 Finalmente, la experiencia del Banco en Ecuador muestra que el análisis de economía política debe ser elemento integral del proceso de programación y no considerada sólo como parte del análisis de riesgo.

Notas finales

- ¹ Documento RE-295, presentado al Directorio del Banco en julio de 2004.
- ² Documento RE-295, presentado al Directorio del Banco en julio de 2004.
- ³ Guyana, Uruguay y Surinam tienen territorios más pequeños; mientras Brasil, Colombia, Argentina, Perú, Venezuela y Chile son más poblados.
- ⁴ La tasa global de fecundidad es decreciente en el periodo 1990-2001, de 4 a 3,28 niños por mujer (18% de reducción). La tasa de mortalidad infantil calculada por el método directo se reduce, a su vez, en casi 42% (de 30,3 muertes de menores de 1 año por 1.000 nacidos vivos en 1990 a 17,7 en el 2001). Fuente: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE), versión 4.5, 2007. Como resalta el mismo SIISE, debe de notarse que en lo que se refiere a los datos de mortalidad infantil, *“los distintos métodos utilizados, los períodos de referencia y las correcciones realizadas por las distintas fuentes dan lugar a estimaciones muy diversas de este indicador. Por ejemplo, la CEPAL (1993) reporta para el período 1985-1990 una tasa de mortalidad infantil de 53 por 1.000 nacidos vivos y, para 1990-1995, de 49,7. La OPS/OMS (1998) sitúa a la mortalidad infantil en el Ecuador, para el período 1985-1990, en 57 por 1.000 nacidos vivos, y para 1990-1995, en 44. Asimismo, para 1995, el UNICEF (1998) y el U.S. Bureau of the Census (1999), estiman tasas de 31 y 36 muertes por 1.000 nacidos vivos, respectivamente. Las discrepancias seguirán mientras en el país no se unifiquen los criterios para efectuar los cálculos y corregir los problemas de registro de las estadísticas vitales”*. Por esa razón, el indicador tiene más relevancia para análisis de tendencias que para interpretación de valores absolutos.
- ⁵ Los datos del censo son basados en las declaraciones de las personas entrevistadas y, por lo tanto, en auto-identificación.
- ⁶ El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) define a un hogar como pobre cuando adolece de carencias graves en el acceso a educación, salud, nutrición, vivienda, servicios urbanos y oportunidades de empleo. Los indicadores utilizados para medir estas condiciones son: déficit de servicio eléctrico, déficit de agua potable, déficit de alcantarillado, hacinamiento, analfabetismo, insuficiente escolaridad, insuficiente matrícula escolar, deficiente atención de salud y baja participación laboral. Cualquier hogar que tenga una o más de esas deficiencias se considera un hogar (y a sus miembros) con necesidades básicas insatisfechas.
- ⁷ Datos de “World Development Indicators” (WDI), Banco Mundial, último año disponible para comparación con los países de la región. Medido por la paridad del poder de compra internacional, el PIB de Ecuador en el 2005 fue de 57.400 millones. Las estimativas para 2006 definen un PIB de aproximadamente US\$41.400 millones.
- ⁸ Las Islas Galápagos constituyen una cuarta región.
- ⁹ Ver: Francisco E. Thoumi (1990) – “The Hidden Logic of ‘Irrational’ Economic Policies in Ecuador,” *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 32(2): 43-68; Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya (2005) – “Perfiles Nacionales de Gobernabilidad: República de Ecuador”; J. Andrés Mejía Acosta (2004) – “Ghost Coalitions: Economic Reforms, Fragmented Legislatures and Informal Institutions in Ecuador (1979-2002).” Ph.D. Dissertation, University of Notre Dame.
- ¹⁰ Entre 1925 y 1948 27 gobiernos llegaron al poder, de los cuales apenas tres fueron resultado de elecciones. Después de un periodo democrático de aproximadamente 15 años, la inestabilidad política regresa al Ecuador en 1963 a través de un golpe militar, inestabilidad esa que dura hasta 1979. Esa inestabilidad política se releja en el gran número de constituciones aprobadas desde el establecimiento de la república y la primera Constitución en 1830. Nuevas constituciones fueron aprobadas en 1835, 1843, 1845, 1851, 1852, 1861, 1869, 1878, 1884, 1897, 1906, 1929, 1938, 1945, 1946, 1967, 1979, y 1998.
- ¹¹ Datos de 2004 muestran que, de acuerdo a la estructura de la producción bruta provincial por industria, no existe una diferencia significativa entre la Costa y la Sierra, a excepción del sector financiero que después de la crisis de fines de los noventa pasa a estar más concentrado en la Sierra que en la Costa (65% y 34%, respectivamente), y las industrias de la construcción y de transporte, almacenamiento y comunicación (aproximadamente 59% en la Sierra y 37% en la Costa).

Notas finales (continuación)

- ¹² Ver: J. Andrés Mejía Acosta (2004) – “Ghost Coalitions: Economic Reforms, Fragmented Legislatures and Informal Institutions in Ecuador (1979-2002)”, Ph.D. Dissertation, University of Notre Dame; Andrés Mejía Acosta et al. (2004) – “Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Ecuador”, Latin American Research Network, Inter-American Development Bank; Andrés Mejía Acosta et al. (2006) – “Veto Players, Fickle Institutions and Low-Quality Policies: The Policymaking Process in Ecuador (1979-2005)”, Inter-American Development Bank; Simón Pachano – “El Proceso Electoral de Ecuador”, FLACSO; y Catherine M. Conaghan (1994) – “Loose Parties, ‘Floating’ Politicians, and Institutional Stress: Presidentialism in Ecuador, 1979-1988”, in: Juan J. Linz and Arturo Valenzuela (eds.) - The Failure of Presidential Democracy, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- ¹³ No es nuestro objetivo discutir en detalle los determinantes de la crisis de 1999, sino contextualizar brevemente el escenario conducente a la crisis. Para análisis de la crisis ver, por ejemplo, Gabriel X. Martinez (2006) – “The Political Economy of the Ecuadorian Financial Crisis”, Cambridge Journal of Economics 30(4): 567-585; Economist Intelligence Unit (2000) – Country Profile 2000: Ecuador; Luis I. Jacome H. (2004) – “The Late 1990s Financial Crisis in Ecuador: Institutional Weaknesses, Fiscal Rigidities, and Financial Dollarization at Work”, IMF Working Paper; Augusto de la Torre et al. (2001) – “Ecuador Crisis in the Late 1990's: Banking, Currency and Debt Meltdown”.
- ¹⁴ Con excepción de 1994, el gobierno presenta déficit fiscal (entre 0,1% y 5,6% del PIB) en todos los años de la década de los noventa. La tasa de interés real llega a 29% en 1995 y a casi 15% y 13% en 1996 y 1998, respectivamente, la tasa de inflación sobrepasa el 60% en 1999, y el sucre se devalúa en más de 300% entre enero de 1999 y enero del 2000.
- ¹⁵ La adopción del mecanismo de “*crawling peg*” en 1994 redujo la percepción de riesgo cambiario, induciendo los bancos a tomar préstamos en el mercado externo con el objetivo de explotar oportunidades de arbitraje en el mercado interno en función de la alta tasa de interés local. Ese escenario, la mala gestión de riesgo existente en el sector, y la acumulación de malos créditos (que se duplican en el periodo que antecede a la crisis), dejaron las instituciones financieras particularmente expuestos a choques externos y fluctuaciones cambiarias.
- ¹⁶ Las incertidumbres políticas llegan a su máximo nivel entre 1997, con la remoción del presidente Bucaram, hasta la elección del presidente Mahuad en julio de 1998. El presidente Bucaram es destituido del poder por el Congreso en febrero de 1997 y Fernando Alarcón, presidente del Congreso, es declarado presidente interino por el Legislativo. La vicepresidenta Rosalía Arteaga demanda la presidencia argumentando que el Congreso no tiene capacidad de designar presidente. Después de disputas generadas por falta de claridad en la Constitución, la Sra. Arteaga asume la presidencia, pero renuncia pocos días después y Fernando Alarcón es designado presidente interino (hasta las elecciones de 1998) con el apoyo de las fuerzas armadas.
- ¹⁷ Entre enero de 1997 y diciembre de 1998, el precio del barril de petróleo ecuatoriano se reduce de aproximadamente US\$20,5 a poco menos de US\$7.
- ¹⁸ Las fuertes lluvias, inundaciones, desbordamientos de ríos y deslaves generados por el fenómeno de El Niño causaron, a junio de 1998, 286 muertes y 162 heridos; la interrupción de servicios básicos, y más de US\$300 millones de perjuicios a la infraestructura física. Fuente: “Propuesta de Préstamo para un Programa Complementario para Afrontar el Fenómeno de El Niño (Red Vial de la Costa)”, EC0187, 1138/OC-EC. Documento PR-2339.
- ¹⁹ Se estima que para julio de 1999 casi 58% de los depósitos bancarios estaban congelados. Los recursos congelados empezaron a ser liberados en marzo del 2000. Debido a la fuerte devaluación del sucre que precede a la dolarización de la economía (ver párrafo 1.15, y la nota 25 más abajo), se calcula que los valores liberados representaban, en dólares, aproximadamente 31% de los valores originalmente congelados.
- ²⁰ Marco Naranjo y Danilo Lafuente (2002) – “La Inflación Inicial Una Vez Que Se Ha Adoptado la Dolarización Oficial, El Caso Ecuador”. Nota Técnica del Banco Central del Ecuador No. 67.
- ²¹ Ecuador fue el primer país que no cumplió con las obligaciones de pago de los “*Brady bonds*”.

Notas finales (continuación)

- ²² La mayor parte de los emigrantes de los años setenta y ochenta venían de comunidades rurales del sur del país, en particular de las provincias de Azuay y Cañar.
- ²³ La dolarización de la economía es decretada por el presidente Mahuad en enero del 2000.
- ²⁴ Como se puede ver en el Gráfico A-1.1, la inflación anual se mantiene entre 22% y 25% a lo largo de 1995 y 1996, sube en 1997 a un nuevo nivel un poco superior al 30% (aunque manteniéndose razonablemente estable a lo largo de todo el año), y empieza una rápida ascensión durante 1998 y 1999. Se estima que la inflación de 1999 no fue más alta debido al congelamiento de los depósitos, así como por los efectos de la recesión económica en si misma.
- ²⁵ Ver, por ejemplo, Carlos Larrea Maldonado (2007) – “Dolarización, Crisis y Pobreza en Ecuador”. Universidad Andina Simón Bolívar (mimeo.)
- ²⁶ La tasa de cambio utilizada para la dolarización en enero del 2000 fue de 25.000 sucres por dólar. Un año antes la tasa de cambio era de 7.000 sucres por dólar. La sobre devaluación del sucre se refleja en el índice de tipo de cambio real que llega a 206,6 en enero del 2000 (1994 = 100).
- ²⁷ Ver, por ejemplo, Marco Naranjo y Danilo Lafuente (2002) – “La Inflación Inicial Una Vez Que Se Ha Adoptado la Dolarización Oficial, El Caso Ecuador”. Nota Técnica del Banco Central del Ecuador No. 67.
- ²⁸ Así, la dolarización de la economía lleva a un ajuste general de precios, ajuste éste que se produce de manera menos rápida para aquellos bienes y servicios no transables o con menos insumos importados. Los datos de Marco Naranjo y Danilo Lafuente citados anteriormente, muestran que a diciembre del 2001, los precios en dólares de bienes y servicios no transables como el alquiler y la educación estaban por debajo de los valores promedios observados antes del proceso de devaluación. Lo mismo ocurría con bienes importantes de la canasta básica como el arroz, el pan, y las carnes de pollo y res. Por otro lado, los precios de otros bienes como la leche, el automóvil, y los electrodomésticos habían más que se recuperado del rezago generado por la sobre devaluación del sucre y tenían precios en dólares en diciembre del 2001 superiores a sus promedios históricos. La rápida elevación de los precios de los electrodomésticos se explica por el aumento de la demanda generado por el descongelamiento de los depósitos bancarios, cuyos recursos se destinaron en buena medida a la adquisición de esos bienes. Llama la atención también la elevación de los precios administrados por el Estado, como agua, transporte y electricidad, que también se mueven a niveles significativamente superiores a sus promedios históricos: el precio, en dólares, de la electricidad, por ejemplo, era en diciembre del 2001 casi 200% superior al promedio observado antes de 1999.
- ²⁹ La tasa activa referencial (nominal) es el promedio ponderado semanal de las tasas de operaciones de crédito de entre 84 y 91 días, otorgadas por todos los bancos privados, al sector corporativo. El sector corporativo se encuentra conformado por aquellas empresas que superan los US\$5 millones en ventas anuales y por lo tanto, está constituido por empresas grandes.
- ³⁰ La tasa básica del Banco Central del Ecuador (BCE) es definida como el rendimiento promedio nominal semanal de los títulos que subaste el BCE, a plazos de entre 84 y 91 días; cuando no exista subasta a esos plazos se utiliza la tasa pasiva referencial. Antes de marzo del 2000 el plazo de los títulos del BCE era de 30 a 91 días. Los datos mensuales presentados en el Gráfico A-1.3 se refieren a las tasas vigentes durante la última semana del mes.
- ³¹ Sin embargo, es importante señalar que, en función del ajuste de precios ocurrido después de la dolarización, tanto los sectores transables como no transables enfrentaron tasas de interés reales muy bajas o hasta mismo negativas entre el 2000 y el 2006.
- ³² Ver Silvia Burbano y María Belén Freire (2003) – “Determinantes del Spread y de las Tasas de Interés en el Mercado Bancario Doméstico. Nota Técnica del Banco Central del Ecuador No. 73.
- ³³ OVE utiliza el “Pooled Mean Group (PMG) estimator” propuesto por M Hashem Pesaran, Yongcheol Shin y Ron Smith (1999) – “Pooled Mean Group Estimation of Dynamic Heterogeneous Panels.” *Journal of the American Statistical Association*, Vol 94 pp.621-634, y fenómenos dinámicos de corto plazo específicos de Ecuador para explicar desviaciones del equilibrio de largo plazo para América Latina como un todo. También

Notas finales (continuación)

usa un modelo de vectores autoregresivos para verificar los resultados encontrados en el primer modelo. Para estimar la contribución del control de la inflación sobre el crecimiento de Ecuador, se asume que la inflación del 2001 en adelante es igual a la inflación promedio del periodo 1980-1998 (anterior al pico inflacionario del periodo 1999-2000).

- ³⁴ El control de la inflación explica, según el modelo de OVE, un crecimiento per capita real del PIB de 0,34% en el 2001, 0,95% en 2002, 0,94% en 2003, 1,13% en 2004 y 1,1% en 2005.
- ³⁵ El Gráfico A-1.8 presenta el índice del tipo de cambio real para el periodo 1994-2006. El gráfico presenta también, a partir del cuarto trimestre del 2002, la comparación entre el tipo de cambio real observado (TCR) y el tipo de cambio real de equilibrio (TCRE) estimado por Segovia para el final del 2002 (ver Santiago Segovia L. (2003) – “Tipo de Cambio Real de Equilibrio: Un Análisis para el Caso Ecuatoriano” (Nota Técnica del Banco Central del Ecuador No. 71): “el TCRE es aquel valor del tipo de cambio real que es consistente con los objetivos de equilibrio externo y equilibrio interno, dados valores específicos de otras variables que pueden influir en estos objetivos. El equilibrio externo se refiere a una situación en la cual el déficit en cuenta corriente es tal que puede ser financiado por un nivel sostenible de flujos de capital; el equilibrio interno define una situación en la cual el mercado de bienes no transables se encuentra en un equilibrio sostenible y la tasa de desempleo de la economía no difiere sustancialmente de la tasa natural de desempleo” (p. 4)). En el gráfico se asume que el TCRE se mantiene constante a partir de fines del 2002. Esa no parece ser una hipótesis “heroica”, hecho que la TCRE de fines de 2002 (igual a 104.51) es bastante similar, aunque un poco más alta, que los valores estimados para los años que anteceden a la crisis (más cercanos a 100). Eso implica, por lo tanto, que la sobrevaluación frente a la TCRE que se ve en el Gráfico A-1.8 para los últimos años podría estar, en la realidad, sobrestimada.
- ³⁶ Entre 2000 y 2006, el dólar norte-americano se ha depreciado en 22% en relación con el euro, en 9% frente al nuevo sol. Pero se ha apreciado frente al peso colombiano en poco menos de 6%.
- ³⁷ World Bank – “Ecuador Poverty Assessment,” Report No. 27061-EC, April 2004.
- ³⁸ El Coeficiente de Gini pasa de 0,57 en 1999 a 0,62 en 2001, y se estabiliza alrededor de 0,56 entre 2002 y 2005. Comportamiento similar se observa también en la relación entre la proporción del ingreso total recibida por los 20% más ricos de y los 20% más pobres, que pasa de casi 25 veces en 1999 a 37,6 veces en 2001. En 2005 esa relación era igual a 25. Datos del SIIE.
- ³⁹ Estas cifras corresponden a enero de 2007 de acuerdo con *Oil and Gas Journal*.
- ⁴⁰ En diciembre de 1998 el precio del barril de petróleo ecuatoriano cae a US\$6,95, mientras el pico de julio del 2006 lleva el precio del barril a US\$61,26.
- ⁴¹ El precio promedio anual del barril de petróleo ecuatoriano sube aproximadamente 15% en 2002, 18% en 2003, 17% en 2004, 36% en 2005, y 24% en 2006.
- ⁴² El nuevo oleoducto duplica la capacidad de transporte de petróleo que existía en el país.
- ⁴³ Ramón Espinasa (2007) – “Causas de la Baja Productividad del Sector Petrolero y Cómo Superarlas: El Caso de Ecuador”. Serie de Notas Económicas y Sectoriales (RE3-07-004), Banco Interamericano de Desarrollo.
- ⁴⁴ *Ibíd.* En el 2006 la producción de PETROECUADOR aumenta en aproximadamente 25% al asumir la operación del Bloque 15 de la Empresa Occidental.
- ⁴⁵ *Ibíd.* Los datos disponibles llegan hasta el 2004.
- ⁴⁶ Las exportaciones de petróleo crecen, en términos reales, en más de 200% entre 1996 y 2006. Se utiliza a 1996 como base de comparación por ser el último año antes de la fuerte caída de los precios del petróleo ocurrida en 1997 y 1998, y antes de la crisis de fines de los noventa.
- ⁴⁷ Carlos Larrea Maldonado (2007) – “Dolarización, Crisis y Pobreza en Ecuador”. Universidad Andina Simón Bolívar (mimeo.) y Asociación de Exportadores de Banano de Ecuador (2006) – “Análisis de la Industria Bananera”.

Notas finales (continuación)

- ⁴⁸ Aunque parte importante de ese fenómeno sea explicado por la desproporcionada importancia del petróleo, las exportaciones no petroleras también presentan un alto grado de concentración, con los 10 principales productos explicando tres cuartas partes de las mismas (Gráfico A-1.12).
- ⁴⁹ Es interesante notar que los saldos positivos de la balanza comercial en 2003 y 2004 no son suficientes para generar superávit en la cuenta corriente. En esos años, a pesar de crecientes en términos nominales, las remesas eran declinantes como proporción del PIB e insuficientes para cubrir los pagos de rentas y servicios al exterior. El saldo positivo de la cuenta corriente en el 2000 es básicamente explicado por la contracción de la demanda por importaciones, consecuencia de la fuerte devaluación impuesta por la dolarización y de la crisis de fines de los noventa.
- ⁵⁰ Debe de recordarse que la presidencia de Mahuad había sido precedida por la de Bucaram, que tampoco termina su mandato (ver la nota 15 más arriba).
- ⁵¹ El Gobierno de Gutiérrez fue marcado por varios cambios de alianzas políticas: el asume la presidencia en enero de 2003 con el apoyo de partidos de izquierda y del Movimiento Pachakutik (Movimiento Unidad Plurinacional Pachakutik – Nuevo País, MUPP-NP), pero ese apoyo dura pocos meses y el Gobierno se aproxima a los partidos tradicionales, en particular del mayor partido nacional, el Partido Social Cristiano (PSC). Esa coalición tampoco es duradera y nuevas alianzas son hechas con varios partidos, incluyendo el partido del ex presidente Abdalá Bucaram (Partido Roldosista Ecuatoriano, PRE)), el partido de Álvaro Noboa (Partido Renovador Institucional Acción Nacional, PRIAN), y el Movimiento Popular Democrático (MPD).
- ⁵⁴ Cerca de tres meses después de terminado su mandato, el presidente Noboa fue acusado de malversación de fondos en la renegociación de la deuda externa. Una nueva Corte Suprema revierte la medida introducida por el Gobierno de Gutiérrez y ordena la detención domiciliaria de Noboa. Posteriormente sin embargo, se retiraron los cargos contra el ex presidente y este recobró su libertad.
- ⁵⁷ El presidente Gutiérrez fue destituido por el Congreso de Ecuador por abandono del cargo a través de resolución tomada por mayoría simple, sin contar con las 2/3 partes de la votación previstas por la Constitución. Fueron emitidas, también, órdenes de prisión para Gutiérrez, el Ministro de Bienestar Social Bolívar Gonzáles, y el ex presidente Bucaram. Gutiérrez, solicitó, y obtuvo, asilo político en Brasil.
- ⁵⁸ Como era de esperarse, la participación de los recursos petroleros en el financiamiento del sector público aumenta durante el periodo de crisis hasta alcanzar su pico de 35,5% en el 2000, declinando para mantenerse alrededor de 24%-26% a partir de 2003, porcentajes un poco inferiores a aquella observada en 1997 que era de 27%. La contribución de los recursos tributarios al financiamiento del sector público, a su vez, se mantiene alrededor de 46% entre 2002 y 2006, frente a los 38,5% observados en 1997.
- ⁵⁹ Ley No. 72, publicada en 4 de junio de 2002.
- ⁶⁰ Excluye los gastos con intereses.
- ⁶¹ Puede notarse en el Gráfico A-1.18 que la deuda nominal incluso crece entre 2001 y 2003.
- ⁶² La deuda nominal de Ecuador con la CAF aumenta en casi 50% durante entre fines de 1999 y fines del 2006 (de US\$840 millones a US\$1.200 millones).
- ⁶³ En diciembre de 2005, Ecuador emitió US\$650 millones en títulos con una tasa de retorno de 10,75% con vencimiento a 10 años.
- ⁶⁴ En el 2005 el pago del servicio de la deuda representaba casi 31% de las exportaciones. En ese mismo año, el país poseía en reservas lo correspondiente a poco menos de 1,9 meses de exportaciones.
- ⁶⁵ Ver Subsección C.1.
- ⁶⁶ La tipología desarrollada por Rubén Katzman (“The Heterogeneity of Poverty. The Case of Montevideo”. CEPAL Review, No. 37, abril de 1989) se basa en el empleo conjunto de los dos métodos principales de medición de la pobreza, directo (la satisfacción de necesidades básicas) e indirecto (la capacidad de ingreso o consumo), y clasifica a los hogares pobres en tres categorías: pobreza crónica, pobreza reciente, y pobreza

Notas finales (continuación)

inercial. El SIISE define así esas tres categorías: “(i) *pobreza crónica* – comprende aquellos hogares que tienen ingresos (o consumo) bajo la línea de pobreza y una o más necesidades básicas insatisfechas. Este grupo conforma el núcleo más crítico de pobreza; se trata de hogares que viven en condiciones prolongadas de privación y que, además de no poder adquirir rutinariamente los mínimos bienes y servicios, no han logrado obtener una vivienda adecuada ni asegurar a todos sus miembros el acceso a la educación, a los servicios de salud y a oportunidades de empleo; [ii] *pobreza reciente* – incluye a los hogares pobres por ingresos (o consumo) pero con necesidades básicas satisfechas. Se trata de una situación que sugiere que el déficit de ingreso no ha sido permanente o lo suficientemente prolongado como para afectar la satisfacción de las necesidades de un hogar --que cambia más lentamente que el ingreso-- tales como la desnutrición crónica o las carencias habitacionales; es decir, indica un descenso reciente del nivel de vida de los hogares. Son hogares que están en riesgo de caer en la pobreza crónica si las oportunidades de trabajo no les permiten recuperar su capacidad adquisitiva; y [iii] *pobreza inercial* – se refiere a hogares con necesidades básicas insatisfechas e ingresos (o consumo) sobre la línea de pobreza. Es una situación que sugiere un proceso de ascenso económico de los hogares, porque la insatisfacción de necesidades revelaría que fueron pobres en el pasado pero que no han logrado todavía eliminar sus carencias acumuladas en las necesidades básicas.”

⁶⁷ Debe notarse que la emigración ha favorecido principalmente a los hogares que se ubicaban cercanos a la línea de pobreza y no tanto indigentes que cuentan con muchos menos recursos para emprender la salida del país.

⁶⁸ Fuente: International Fund for Agricultural Development (2007) – [Sending Money Home: Worldwide Remittance Flows to Developing Countries in 2006](#)

⁶⁹ Datos del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) para 2003 (Multilateral Investment Fund (2004) – “Sending Money Home: Remittance to Latin America and the Caribbean”), muestran que 61% de los recursos recibidos por los ecuatorianos de remesas del exterior fueron utilizados para el gasto corriente del hogar, 17% en bienes de lujo, 16% en ahorro e inversión, 4% en la adquisición de inmuebles, y 2% en educación. Esos números indican que las remesas financiaron lo equivalente aproximadamente 7% del gasto corriente de todas las familias del Ecuador.

⁷⁰ Como se ha mencionado en la nota 3, arriba, los datos relativos a mortalidad infantil (en particular sus valores absolutos) deben ser vistos con cautela. Lo mismo se aplica a la mortalidad en la niñez y la esperanza de vida al nacer, ya que las estimativas de esos indicadores son afectadas por la mortalidad en el primer año de vida. Sin embargo la información es útil para análisis de tendencias.

⁷¹ Si aceptados a “*face value*” (ver la nota anterior), los datos relativos a esperanza de vida al nacer ubicarían a Ecuador entre los mejores países de la región y similar a Argentina.

⁷² Desafortunadamente, los datos disponibles no permiten un análisis de la evolución de los indicadores sociales para esos grupos a lo largo del periodo relevante para esta evaluación.

⁷³ CAF (2003) – “Ecuador: Análisis del Sector Transporte”, Vicepresidencia de Infraestructura, Dirección de Políticas Sectoriales de Infraestructura.

⁷⁴ A fines de setiembre de 2004, las cuentas por cobrar y por pagar entre distribuidoras y generadoras llegaba a US\$650 millones. CAF (2007) – “Ecuador: Análisis del Sector Eléctrico”, Vicepresidencia de Infraestructura, Informe Sectoriales de Infraestructura.

⁷⁵ GN-2169-1 y GN-2338-1, respectivamente.

⁷⁶ RE-295, párrafo 2.8.

⁷⁷ Como se ha mencionado en el capítulo anterior, la evaluación del periodo 2000-2006 supone una superposición con el CPE anterior que incorporó a la EP 2000-2002 en su análisis.

⁷⁸ “El país enfrenta difíciles condiciones de gobernabilidad debidas a la fragmentación geográfica y la fragilidad de las coaliciones políticas que constituyen importantes obstáculos para el desarrollo y la continuidad de las políticas nacionales. La administración del presidente Gutiérrez se ha caracterizado por la volatilidad de las alianzas de gobierno y el limitado apoyo popular. Esta volatilidad se manifiesta en un alto número de cambios

Notas finales (continuación)

en el Gabinete, que a su vez ha resultado en una alta tasa de rotación en los ministerios y personal de las unidades ejecutores. Como consecuencia, el éxito del programa de desarrollo y las reformas estructurales se ha visto limitado, afectando también el desempeño de la cartera del Banco” (Informe de Revisión de Cartera, Enero 2005, Resumen Ejecutivo). “Durante 2005 Ecuador continuó sufriendo los efectos de la inestabilidad política, la cual se manifestó en el cambio de gobierno ocurrido en el pasado mes de abril. La inestabilidad se refleja, además, en: (i) frecuentes cambios de funcionarios de la administración pública nacional; (ii) disputas entre el Poder Ejecutivo y el Congreso y (iii) baja aprobación popular tanto del Presidente (16%) como del Congreso (4%)” (Ecuador: Informe de Actividades del Banco Durante 2005 y Perspectivas para 2006, Enero 2006, p.1). “El programa operativo del Banco en Ecuador, se caracteriza por una mejora progresiva en el desempeño de la cartera de operaciones en ejecución y una programación de nuevas operaciones que se ve continuamente afectada por cambios en las prioridades de las autoridades nacionales” (Ecuador: Informe de Actividades del Banco Durante 2005 y Perspectivas para 2006, Enero 2006, p.9).

- ⁷⁹ En la EP 2004-2006 las dificultades en definir un programa de trabajo para el Banco en un contexto de inestabilidad político-administrativa se manifiestan en la ausencia de una relación directa entre el programa del Banco y el programa de gobierno. El programa de gobierno es presentado en dos párrafos (1.39 y 1.40) de la EP y nunca más es retomado en el documento. En la realidad, el gobierno no aparece como un actor relevante, desde un punto de vista estratégico, a lo largo de todo el documento.
- ⁸⁰ Durante las entrevistas realizadas por OVE en Ecuador, el Banco fue descrito como una institución que no ha encontrado su “nicho”. Si por un lado no sigue una “receta” como lo hace el Banco Mundial, tampoco tiene un modelo. En ese sentido el BID sería más reactivo, aún que no como la CAF.
- ⁸¹ La calificación de inconsistencia se hace en función de que, en los documentos de programación, no se discute ni se justifica el cambio de estrategia.
- ⁸² No hay indicación que ese cambio de enfoque haya resultado de una evaluación o análisis de los problemas encontrados durante la implementación de la EP 2000-2002.
- ⁸³ OVE utilizó como grupo de referencia para esta y otras comparaciones, los países latinos clasificados como D por el Banco, por ser los más similares a Ecuador: Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, y República Dominicana.
- ⁸⁴ Los proyectos aprobados para Ecuador entre 2000 y 2006 corresponden a aproximadamente 15% del número y 17% del monto aprobado para el grupo de países de comparación.
- ⁸⁵ Además de los proyectos presentados en el Cuadro A-2.2, la EP 2004-2006 en su Anexo III lista también dos operaciones que habían sido programadas en la estrategia anterior y fueron aprobadas en 2004 antes que la estrategia: Programa de Manejo de Recursos Costeros II (EC0193, 1531/OC-EC) y Fortalecimiento del Seguro Social Campesino (EC0101, 1577/OC-EC).
- ⁸⁶ Entre 2000 y 2002 fueron aprobados proyectos en todas las áreas de actuación del Banco con excepción de competitividad; y entre 2004 y 2006 no se aprobaron préstamos para los sectores agropecuario y de modernización del Estado.
- ⁸⁷ EP 2004-2006, p. 31.
- ⁸⁸ Las CTs aprobadas para Ecuador entre 2000 y 2006 representaron casi 2% del monto de préstamos aprobados para el país durante el mismo periodo. Esa relación fue igual a 1,1% para el Banco como un todo y 2,1% para el grupo de comparación.
- ⁸⁹ Una CT de US\$25.000 fue financiada con recursos del *Global Environment Fund* (GEF).
- ⁹⁰ EP 2004-2006, p. 33.
- ⁹¹ EP 2004-2006, p. 33.
- ⁹² Debe resaltarse que en la mayoría de los indicadores, la información obtenida por OVE no era consistente con los números presentados en la EP, resultado de la falta de claridad en la fuente y definición de los indicadores.

Notas finales (continuación)

- ⁹³ Ese último punto es particularmente importante en función de la creciente movilización política de las poblaciones indígenas en la lucha por mejores condiciones de vida.
- ⁹⁴ EP 2004-2006 p. 33.
- ⁹⁵ Los informes obtenidos por OVE son: “Informe de Revisión de Cartera”, Enero 2005; “Informe de Misión de Programación”, Agosto 2005 (CP-2827-2); “Informe de Actividades del Banco Durante 2005 y Perspectivas para 2006”, Enero 2006.
- ⁹⁶ Debe notarse que entre esos proyectos están incluidas dos operaciones aprobadas en 2005 y dos en 2004 que no han desembolsado. Está incluida también una línea de crédito (“*stand by*”) de US\$100 millones aprobada en 2006.
- ⁹⁷ La aprobación del Seguro Social Campesino en 2002 (EC0101 - 1577/OC-EC) representó el primer paso para la entrada del Banco en el sector salud, pero al final la operación nunca fue suscrita por el Gobierno.
- ⁹⁸ Fueron encuestados representantes del Gobierno Central (Subsecretarios del MEF, de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), y del Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional (INECI)), Gobiernos Seccionales (Municipios de Quito y Cuenca; Consejos Provinciales de: Azuay, Manabí, Pichincha, y Tungurahua).
- ⁹⁹ EP 2004-2006, p. 34.
- ¹⁰⁰ Se utiliza solamente la información relacionada a proyectos de inversión porque los programas sectoriales presentan patrones de preparación y, particularmente, de ejecución muy distintos. La presencia relativa de esos tipos de operación distinta entre Ecuador, el Banco, y el grupo de países D de referencia, afectaría las comparaciones.
- ¹⁰¹ La mediana del tiempo de aprobación para Ecuador también es inferior al Banco y al grupo de comparación.
- ¹⁰² Para fines de cálculos, la cartera activa de un año se definió como el monto disponible en la cartera a 31 de diciembre del año anterior más los montos correspondientes a los proyectos que se tornaron elegibles a lo largo del año.
- ¹⁰³ En los países D se observa que, en promedio, 86% de las misiones y 89% de los hombres-día estuvieron relacionados a las actividades-fin del Banco.
- ¹⁰⁴ Incluso el “Programa de Fortalecimiento del Ministerio de Economía y Finanzas” (EC0198 - 1366/OC-EC), aprobado en 2001 y cancelado antes de la firma.
- ¹⁰⁵ En estos cálculos no se incluyen los recursos cancelados en 2007, ni siquiera aquellos correspondientes al “Programa de Apoyo a la Gestión del Comercio Internacional” (EC-L1001 - 1524/OC-EC), que totalizan más de US\$2,1 millones.
- ¹⁰⁶ Excluyéndose esa operación, los recursos cancelados llegan a 17,6% de los montos aprobados. Esa alta proporción es explicada por las cancelaciones del “Programa Sectorial de Inversiones” (EC0194 - 1259/OC-EC), y del “Programa de Apoyo a la Descentralización” (EC0204 - 1358/OC-EC).
- ¹⁰⁷ Esa subsección no tiene como objetivo describir o analizar en detalle el proceso de reestructuración implementado por la Región 3, sino discutir sus elementos principales.
- ¹⁰⁸ Debe resaltarse que el proceso de reestructuración conlleva a un cambio completo en el personal de la representación. La Región había diagnosticado que el perfil de los especialistas no era compatible con el modelo propuesto, que requería un trabajo más técnico y sustantivo.
- ¹⁰⁹ La escala utilizada define el siguiente puntaje y calificación: 2 – totalmente insatisfactorio; 4 – algo satisfactorio; 6 – medianamente satisfactorio; 8 – satisfactorio; y 10 – totalmente satisfactorio. La encuesta del 2005 llega a un resultado final de 6,58 y la del 2006 de 7,4. Una mejora de 12%.

Notas finales (continuación)

- ¹¹⁰ Presentación “Resultados Encuestas” (diciembre 2006), preparada por la Representación en Ecuador. Las encuestas fueron aplicadas a los especialistas: sectoriales, financieros y de adquisiciones del Banco, así como a los analistas del MEF y cubrieron 32 operaciones (préstamos, CTs, FOMIN, y pequeños proyectos).
- ¹¹¹ Presentación “Resultados Encuestas”.
- ¹¹² Resultado de 7,99 en el 2005, y 8,18 en el 2006.
- ¹¹³ Presentación “Resultados Encuestas”.
- ¹¹⁴ En el original en inglés: *“The key finding of this evaluation is that generally in the PCRs too much information on outcomes is missing to assess development effectiveness”*.
- ¹¹⁵ “Análisis de Riesgo (AR): Guía Operativa”. Departamento Regional de Operaciones III, Documento en Discusión, Marzo 2006.
- ¹¹⁶ El concepto del BSC fue desarrollado en los años noventa por Robert S. Kaplan y David P. Norton. Ver por ejemplo Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action, Harvard Business School Press, 1996.
- ¹¹⁷ La supervisión de los desembolsos por la Representación es hecha a través de muestreos, reduciendo la carga de trabajo para la Oficina de País.
- ¹¹⁸ Estos dos puntos implican que: (i) estarán excluidos de la discusión de ese capítulo aquellos proyectos aprobados entre 2000 y 2006 que presentaban niveles de desembolso inferior a 50% al final del periodo, así como los proyectos del periodo que presenten desembolso superior a 50%, pero que no tengan información relacionada a resultados (“outcomes”); y (ii) serán parte del análisis proyectos aprobados con anterioridad a 2000 pero que tuvieron más de 50% de sus recursos desembolsados entre 2000 y 2006 y que tenga datos de resultado.
- ¹¹⁹ Fueron varias las intervenciones del Banco en el área de competitividad a lo largo del periodo, como lo señala el “Programa de Mejoramiento de la Competitividad” (EC-L1004, 1791/OC-EC): *“(i) el Programa de Apoyo a la Gestión del Comercio Exterior, No. 1524 OC/EC, cuyo objetivo fundamental es contribuir al mejoramiento de la gestión pública del comercio exterior a través del fortalecimiento de la capacidad de formulación, negociación y aplicación de una política comercial integral y coherente; y (ii) la operación ATN/ME-8530-EC-Mitigación de Barreras de Acceso Mercados, cuyo objetivo básico es contribuir al cumplimiento de normas para-arancelarias para mejorar el acceso de las empresas ecuatorianas a través del abordaje sistemático a la limitante de barreras técnicas al mercado EUA, durante y más allá de la vigencia del acuerdo ATPA”* (PR-3085, p. 9). El documento menciona, también, los siguientes proyectos FOMIN: *“(i) el Programa sobre Operaciones Cooperativas entre PYMES de la Cadena de Valor del Sector Florícola, No. EC-M1013, cuyo propósito es desarrollar, facilitar y fortalecer la asociación y cooperación entre empresas vinculadas horizontalmente, con otras empresas relacionadas a su actividad, para incrementar la eficiencia y eficacia de la cadena de valor; (ii) el Programa para Establecimiento de una Estrategia de Competitividad de la Cadena del Cacao Fino de Aroma de Ecuador, No. EC-M1011, cuyo objetivo central es aumentar la presencia del cacao fino de aroma proveniente de Ecuador en mercados convencionales y especiales; y, (iii) cuatro operaciones relacionadas con el programa de delegación de autoridad a la Representación, denominados MINIFOMINES, que buscan mejorar las redes de comercialización, niveles de competitividad y asociatividad de las PYMES de varios sectores”* (PR-3085, p. 9).
- ¹²⁰ PR-3085, p. 4.
- ¹²¹ La extensión del ATPDEA, transfiere la decisión de su renovación para el nuevo Congreso y Gobierno americano que serán electos en noviembre próximo.
- ¹²² Simón Pachano, “El Tejido de Penélope: Reforma Política en Ecuador”. FLACSO, 2003.
- ¹²³ Sin embargo, la reforma constitucional que recién empieza en Ecuador podría contribuir a la reversión de ese contexto.

Notas finales (continuación)

- ¹²⁴ Como se ha visto en el Capítulo I, el aumento de las exportaciones de petróleo observado en los últimos años es resultado, en gran medida, de la apertura del oleoducto de crudos pesados.
- ¹²⁵ Particularmente si la crisis tiene un impacto significativo sobre otros mercados. En el corto plazo, la devaluación del dólar frente al euro podría tener un impacto positivo sobre el volumen de recursos recibidos.
- ¹²⁶ 51% de los recursos del préstamo fueron ejecutados entre 2000 y 2004.
- ¹²⁷ El gran deterioro y desprestigio institucional de la antigua Dirección General de Rentas y el deterioro de la posición fiscal del país producto de la caída en los ingresos petroleros contribuyeron, sin duda, al éxito del programa.
- ¹²⁸ El aumento de la recaudación parece ser en gran medida explicado por el proyecto del Banco (hubo también cambios en la política tributaria pero sus efectos no pueden separarse). El aumento de la recaudación durante la implementación de los proyectos anteriores es despreciable.
- ¹²⁹ Informe de Terminación de Proyecto “Programa Sectorial de Inversión” (E0194, 1259/OC-EC).
- ¹³⁰ Los activos bancarios como proporción del PIB aumentan en más de 100% entre 1993, antes de la aprobación de la Ley, y 1998. El crédito otorgado al sector privado como proporción del PIB crece aproximadamente 89%, y la relación depósitos bancarios/PIB aumenta 51%, ambas en el mismo periodo.
- ¹³¹ Adicionalmente no existían los incentivos adecuados para que la Superintendencia de Bancos y el Banco Central llevaran a cabo su trabajo adecuadamente: sus autoridades estaban expuestas a retaliación política y demandas legales personales al realizar actividades correspondientes a supervisión prudencial. Esto quedó claro, tanto para las autoridades supervisoras como para los banqueros, después de la crisis bancaria de intensidad media que afectó al sistema ecuatoriano a finales de 1995 y comienzos de 1996 e hizo evidente los profundos problemas estructurales del sistema.
- ¹³² Thorsten Beck, Asli Demirgüç-Kunt and Ross Levine, (2000), "A New Database on Financial Development and Structure," World Bank Economic Review 14, 597-605.
- ¹³³ Activos bancarios/PIB: 20,7% en 1997, 21,2% en 2005; crédito otorgado al sector privado/PIB: 20,4% 1994, 20,5% 2005; depósitos bancarios/PIB: 17,9% en 1994, 21,0% en 2005.
- ¹³⁴ En términos institucionales, a diferencia del PRAT, el PROMSA buscaba instalar una nueva lógica de provisión de servicios administrada por una agencia por fuera del Estado.
- ¹³⁵ El “Programa Sectorial Agrícola” es mencionado en la EP 2000-2002 exclusivamente por sus contribuciones a la estabilización de la economía (punto 2.12). No se hace alusión alguna al PROMSA, que para el momento de aprobación de la Estrategia había desembolsado el 75% de sus recursos.
- ¹³⁶ Esto queda confirmado en el párrafo 2.12 del documento de préstamo que sostiene que se dará prioridad a los productores con potencial productivo, accesibilidad a los mercados y disponibilidad de riego. Estas características dejan entrever la idea de “viabilidad” de los productores sostenida por numerosos programas de desarrollo agropecuario de la época.
- ¹³⁷ J. Berdegú (2002) - “Evaluación del Componente de Transferencia Tecnológica del PROMSA”.
- ¹³⁸ GRADE (2003) - “Evaluación Económica y Socio-Ambiental de los Componentes de Programa de Modernización de los Servicios Agropecuarios”.
- ¹³⁹ La evaluación de OVE ha expandido y mejorado el análisis de las evaluaciones previas (Berdegú y GRADE) adoptando un marco de evaluación en el cual se han construido escenarios contrafácticos más rigurosos y se han utilizado indicadores de impacto y variables de control más detalladas. La medición del impacto en la evaluación de OVE compara los resultados de grupos de beneficiarios con grupos de productores no beneficiarios que tengan características similares (“aggregate indexes”, y se refiere a los impactos del programa utilizando la muestra completa de localidades que han beneficiado del programa). La evaluación de OVE ha sobrepasado la mayoría de las limitaciones técnicas apuntadas en el mismo informe de GRADE, y ha generando

Notas finales (continuación)

evidencia mas robustas sobre la efectividad del modelo de intervención adoptado por el programa. El informe de OVE (“Impact of a Technology Transfer Program on the Productivity of Small Farmers: The Case of Ecuador’s PROMSA,” mimeo.) concluye: “we find no effect of PROMSA on productivity and technology aggregate indexes at aggregate levels. However, we do find some albeit weak evidence of a more positive productivity effect in those villages where PROMSA had more than 2 groups, in the Bolivar province, for farmers with plots between 1.5 to 5 hectares and for rice growers. We find some differences in favor of PROMSA beneficiaries but they do not seem likely to be attributed to the program’s intervention. Rather, it seems that they respond to the way PROMSA localities were selected, as extensionist tended to pick those with higher commercial potential which is also associated to higher local supply of financial and non-financial agricultural services, including agricultural extension”. Sin embargo, el informe parece encontrar algunos otros resultados positivos: “we find statistically strong differences between the former PROMSA beneficiaries and the constructed control groups in terms of associability, the use of alternative commercial channels and access to credit, a result consistent with the way the PROMSA intervention was planned and executed, as they forced farmers to work in groups, and farmers tended to demand other agricultural services such as commercialization and access to credit In that sense, we could interpret these results as evidence that PROMSA served as a way to show farmers they can benefit from grouping with their neighbors Unfortunately, we cannot fully discard the possibility that the estimated differences are not the result of the program’s intervention but rather of the way the program selected their beneficiaries”.

¹⁴⁰ Dávila (2004) - “Evaluación de Impactos de Corto Plazo del Programa de Infraestructura Rural del Transporte PIRT”, mimeo.

¹⁴¹ *“Baseline collected for only 4 roads (2 treated and 2 control) in two sub-regions. However, the follow up information was collected for 12 roads in 7 sub-regions only, including the 4 roads with baselines. Only 270 household surveys (follow-ups) were collected in total for the 12 roads. Of the 270 households 79 of them were for the 4 roads with baselines. Among the 79 cases, the information about outcome indicators varies widely. The information about transportation, travel times, use and quality of the roads, was collected in all 4 cases, also, information about diversification productive and household expenditure. But, information about health, education, employment and land productivity was collected partially or not-collected at all. In some cases, the information was not compatible, (for example, in education because the reorganization of local schools in the areas of intervention), in other cases the information was not collected (land productivity, unknown reasons). In the case of health, the information was collected in two (2) of the four (4) roads only”* (OVE (2006) – “Draft Report. Ex Post Evaluation of Rural Road Programs. Ecuador Rural Transportation Infrastructure (EC-0196)”, mimeo).

¹⁴² MOP (2004) – “Informe Final Gestión del a Unidad de Caminos Vecinales en la Ejecución del Programa de Infraestructura Rural de Transporte y en la Preparación del Programa de Caminos Vecinales”.

¹⁴³ OVE (2007) – “Bank’s Operations in Rural Roads in Ecuador (EC-0196 and EC-0211). Ex Post Project Evaluation Report”, mimeo

¹⁴⁴ Rob Vos (2002) – “Dollarization, Real Wages, Fiscal Policy and Social Protection: Ecuador’s Policy Trade-Offs”, Institute of Social Studies, The Hague, mimeo.

¹⁴⁵ Fuente: CEPAL.

¹⁴⁶ Los países miembros del Banco no incluidos en la comparación son: Bahamas, Barbados, Belize, Guyana, Haití, y Suriname. CEPAL (2007) – “Panorama Social de América Latina”.

¹⁴⁷ Lo que no significa que esos últimos indicadores hayan empeorado, sino que su evolución no fue tan amplia como aquella observada en promedio en los grupos de países utilizados como comparación.

¹⁴⁸ Esos aumentos ocurren en respuesta a la caída de los ingresos medidos en dólares generada por la sobre-devaluación del sucre ocurrida durante el proceso de dolarización.

Notas finales (continuación)

- ¹⁴⁹ El Programa Sectorial de Inversiones también incluyó como parte de sus condicionalidades el establecimiento de la fase piloto del SELBEN, la cual de acuerdo con el ITP, concluyó con éxito y fue la base para que el Ministerio de Bienestar Social (MBS) solicitara la CTR.
- ¹⁵⁰ Grupo Faro/Lupa Fiscal y UNICEF (2006) – “Cómo va la Inversión Social”, No. 17, Octubre.
- ¹⁵¹ Documento de préstamo, PR-2341 p. 4.
- ¹⁵² A finales de los noventa las iniciativas de descentralización con autonomía, participación local y rendición de cuentas por el desempeño encabezadas por el Estado ecuatoriano eran el principal tema de disputa entre éste y un actor central del campo educativo: el gremio docente Unión Nacional de Educadores (UNE). La UNE asociaba este tema a la privatización de la educación.
- ¹⁵³ FLACSO (2005) – “Evaluación de Gestión y de Impacto del Programa de Redes Escolares Autónomas Rurales”.
- ¹⁵⁴ FLACSO (2005) – “Evaluación de Gestión y de Impacto del Programa de Redes Escolares Autónomas Rurales”.
- ¹⁵⁵ J. Ponce (2006) – “The Impact of a School Based Management Program on Student Achievement: The Case of ‘Redes Amigas’ of Rural Ecuador. FLACSO, Documento de Trabajo 06/303.
- ¹⁵⁶ Previo a la existencia de “Nuestros Niños”, los servicios para la primera infancia eran prestados principalmente por tres institucionales nacionales: el Programa Nacional de Educación Preescolar Alternativa (PRONEPE), dependiente del Ministerio de Educación y Culturas, el Programa Operación Rescate Infantil (ORI), entidad autónoma del Ministerio de Bienestar Social, y el Instituto Nacional del Niño y la Familia (INNFA) que funciona como una Organización No-Gubernamental (ONG) dirigida por la Primera Dama. La cobertura de dichos programas alcanzaba solo al 7.5% de la población objetivo, sin que estuviese particularmente focalizado en los niños pobres.
- ¹⁵⁷ Asociación Velnec – R H V (2004) – “Informe Global De Evaluación Final del Programa Nuestros Niños”.
- ¹⁵⁸ Ver nota 153, arriba.
- ¹⁵⁹ Las estimaciones de las diferencias de rendimiento entre las poblaciones indígenas y afrodescendientes y los mestizos y blancos varían entre aproximadamente 44% y 104%. Entre 45% y 55% de esas diferencias serían debidas a discriminación. Ver: María Lourdes Gallardo Montoya (2006) – “Ethnicity Based Wage Differentials in Ecuador’s Labor Market”. MSc Thesis, Cornell University; Adela García-Aracil and Carolyn Winter (2006) – “Gender and Ethnicity Differentials in School Attainment and Labor Market Earnings in Ecuador” *World Development*, Vol. 34, pp.289-307; Carlos Larrea and Fernando Montenegro Torres (2005) – “Ecuador.” In Harry A. Patrinos and Gillette Hall eds., *Indigenous Peoples, Poverty and Human Development in Latin America: 1994-2004*. Washington, D.C.: The World Bank.
- ¹⁶⁰ Pablo Lucio Paredes (2002) – “Impacto Económico del Sistema de Incentivos para la Vivienda en Ecuador”.
- ¹⁶¹ ESI Internacional (2004) – “Seguimiento Operativo del Programa de Apoyo al Sector Vivienda II. Préstamo 1416/OC-EC”.
- ¹⁶² En lo que se refiere a focalización, existen grandes diferencias entre los datos reportados en los informes disponibles y el trabajo analítico que está siendo desarrollado por SCL/SPH basados en la Encuesta de Calidad de Vida. En ese sentido OVE es reticente en utilizar la información disponible en los primeros.
- ¹⁶³ Este mecanismo explica, en parte, la creación de 10 leyes entre 1987 y 1998 destinadas a la transferencia de recursos a provincias específicas: Fondo de Desarrollo Provincial de Bolívar-1989, Decreto Legislativo de Asignaciones a Favor de las Provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago-1989, Fondo de Saneamiento Ambiental, Vialidad y Riesgo de la Provincia de El Oro-1989, Programa de Vialidad Rural de la Provincia de Manabí-1990, Fondo de Riego de la Provincia de Cotopaxi-1990, Fondo para el Sector Agropecuario de la Provincia del Chimborazo-1991, Fondos de Desarrollo de las Provincias de la Región Amazónica-1989, 1991 y

Notas finales (continuación)

1992; Fondo de Desarrollo de la Provincia de Pichincha-1992, Fondo de Desarrollo de la Provincia de Carchi-1992, Ley Sustitutita de la Ley que crea el Fondo de Vialidad de la Provincia de la Loja, 1998.

¹⁶⁴ La inflación anualizada pasa de 2,7% en noviembre de 2007 a 8,2% en abril de 2008.

¹⁶⁵ En el período abril 2005 – marzo 2006, las exportaciones petroleras de Ecuador alcanzaban 135,03 millones de barriles al año; entre abril 2006 – marzo 2007, el total de barriles exportados fue de 130,03 millones; mientras que en el período abril 2007 – marzo 2008 (último dato disponible), el total de barriles exportados cayó a 127,69 millones. El promedio móvil del volumen anual de exportaciones cayó hasta en 10,7% entre el máximo alcanzado en octubre de 2006 y el mínimo en noviembre de 2007.

¹⁶⁶ “Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010. Plan para la Revolución Ciudadana”. El PND está basado en 12 objetivos nacionales: (i) auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial; (ii) mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía; (iii) aumentar esperanza y la calidad de vida de la población; (iv) promover un medio ambiente sano y sostenible y garantizar el acceso a agua, suelo y aire seguro; (v) garantizar la soberanía nacional, la paz y auspiciar la integración latinoamericana; (vi) garantizar el trabajo estable, justo y digno; (vii) recuperar y ampliar el espacio público y de encuentro común; (viii) afirmar la identidad nacional y fortalecer las identidades diversas y la interculturalidad; (ix) fomentar el acceso a la justicia; (x) garantizar el acceso a participación pública y política; (xi) establecer un sistema económico solidario y sostenible; (xii) reformar el Estado para el bienestar colectivo.

ANEXO
CUADROS Y GRÁFICOS

Capítulo I

Gráfico A-1.1: Evolución de la Tasa de Inflación. Ecuador: 1995-1999

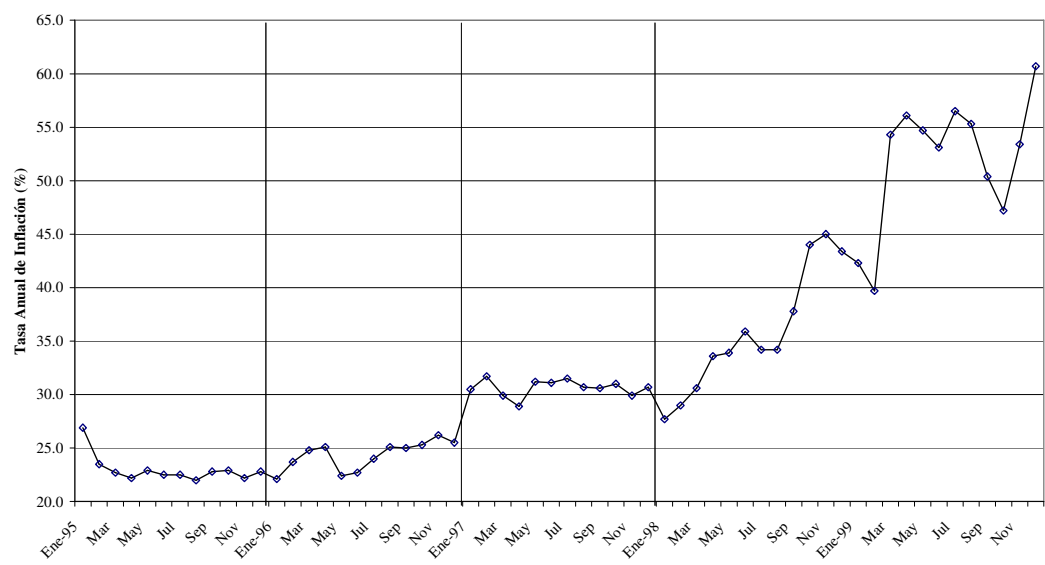


Gráfico A-1.2: Evolución de la Tasa de Inflación. Ecuador: 2000-2006

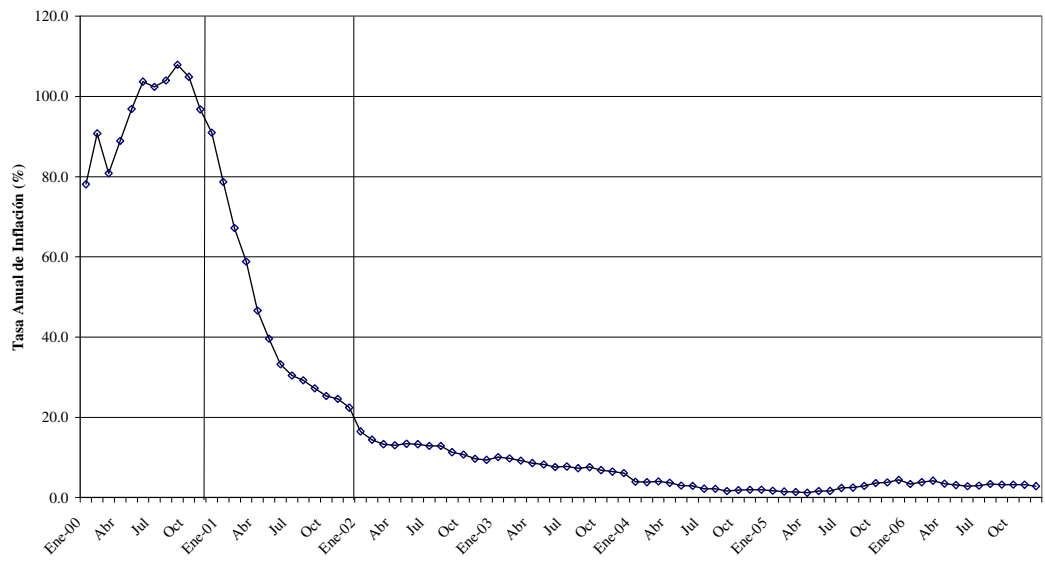


Gráfico A-1.3: Evolución de la Tasa Básica del Banco Central. Ecuador: 1995-2006

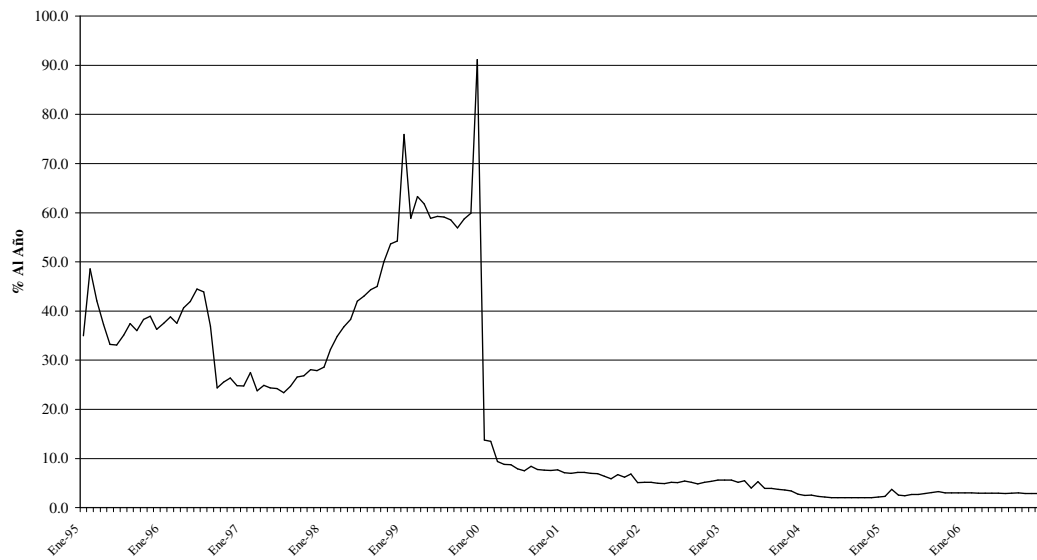


Gráfico A-1.4: Evolución de la Tasa de Interés Activa Referencial. Ecuador: 1997-2006

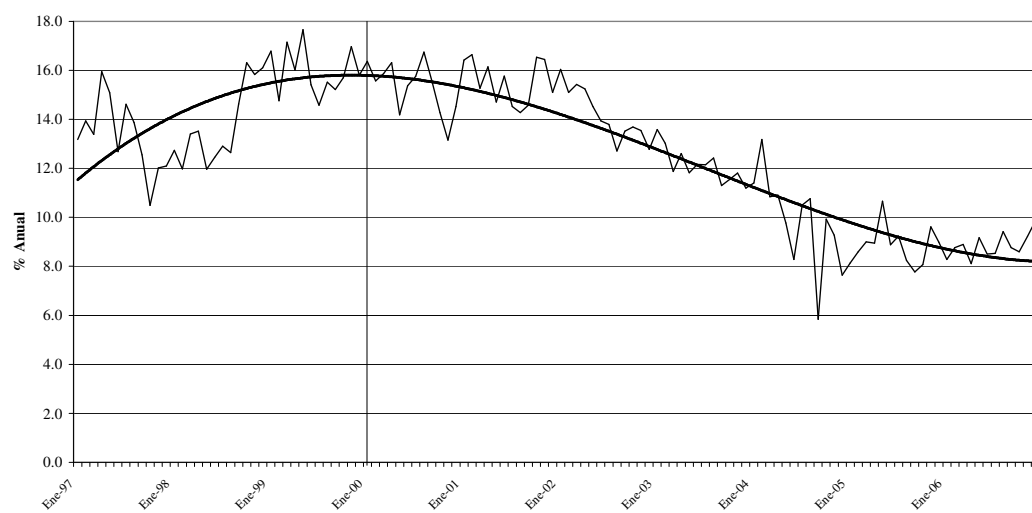


Gráfico A-1.5: Tasa de Interés Activa Referencial (Promedio Semestral). Ecuador: 1997-2006

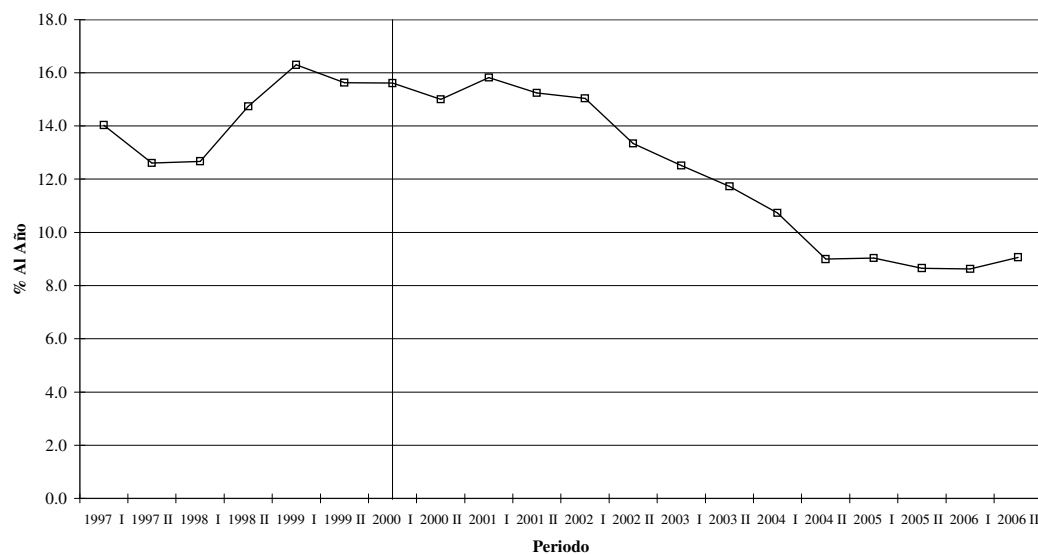


Gráfico A-1.6: Tasas de Interés. Ecuador: 1997-2006

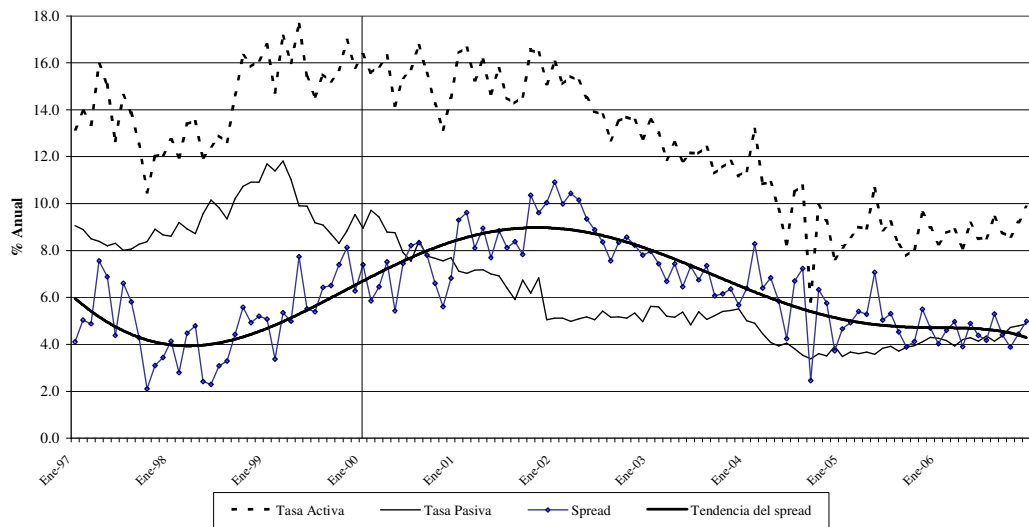


Gráfico A-1.7: PIB Per Cápita. Ecuador: 1970-2006

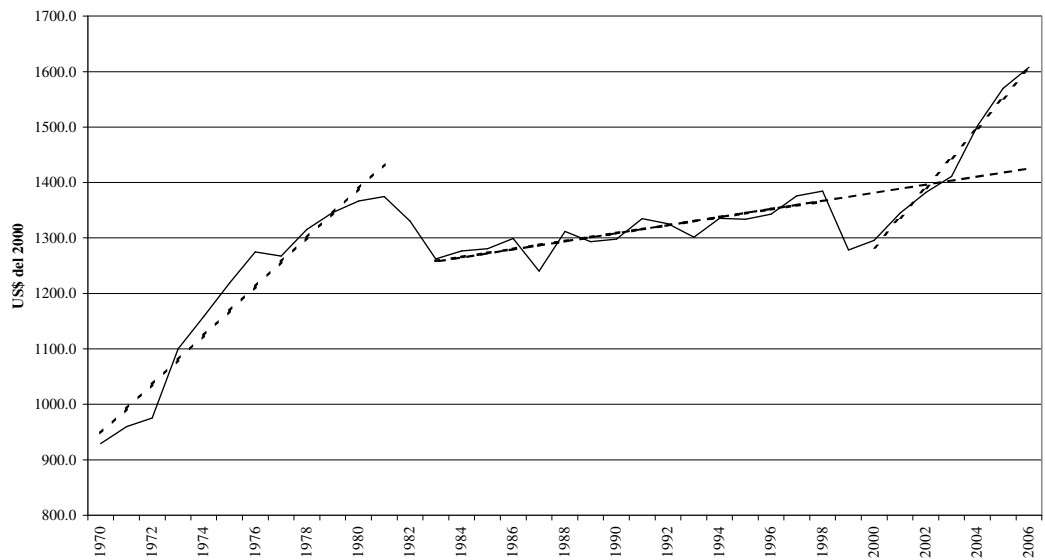


Gráfico A-1.8: Tipo de Cambio Real. Ecuador: 1994-2006

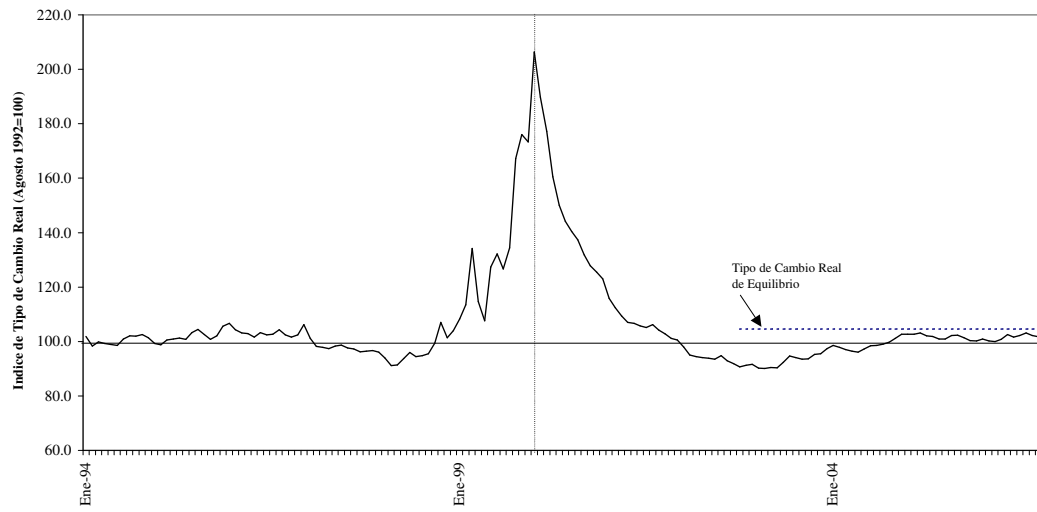


Gráfico A-1.9: Evolución del Precio del Barril de Petróleo Ecuatoriano. 1995-2006

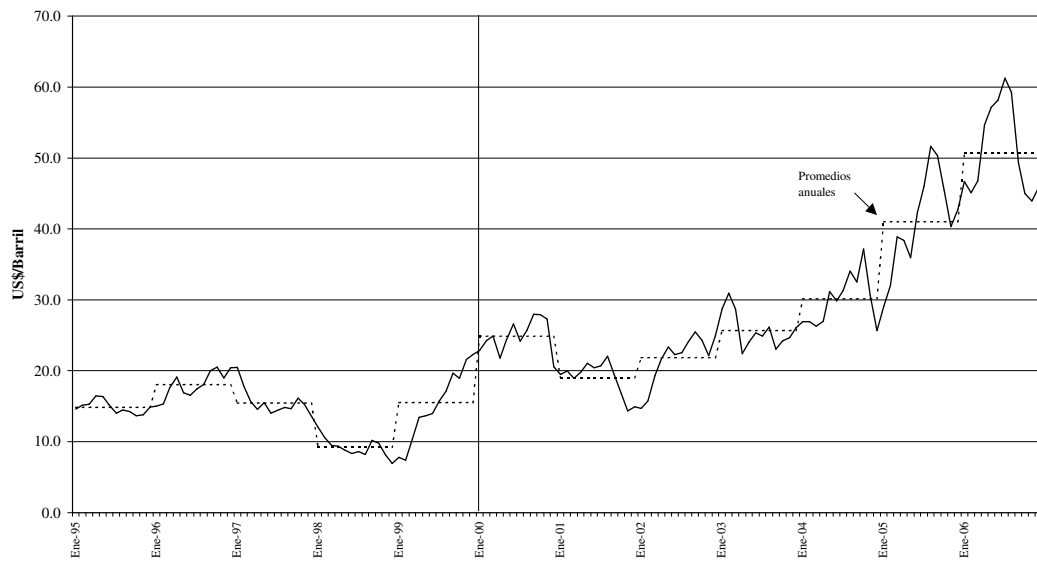


Gráfico A-1.10: Exportaciones de Petróleo. Ecuador: 1995-2006

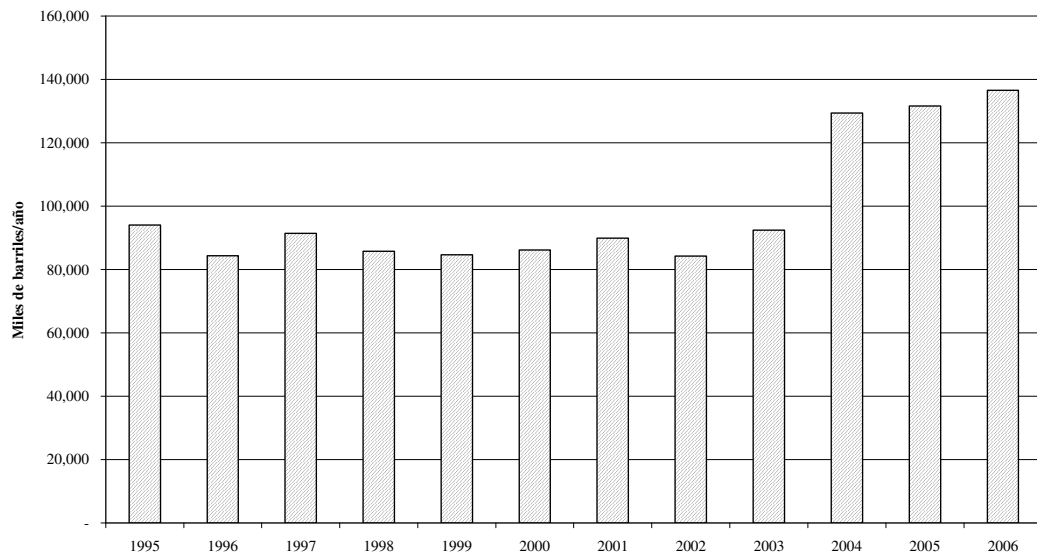
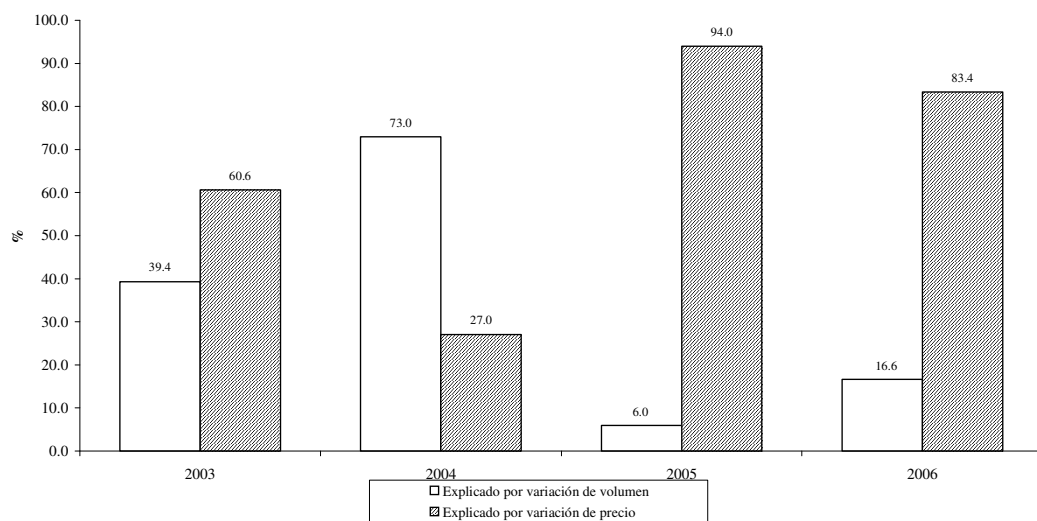


Gráfico A-1.11: Distribución Porcentual de la Variación Anual en la Exportación de Petróleo

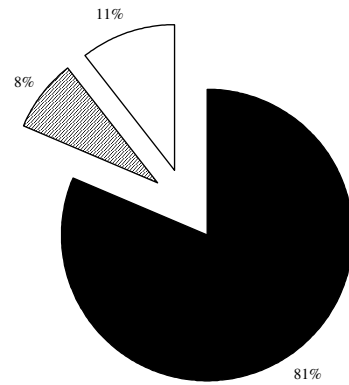


Cuadro A-1.1: Cinco Principales Productos de Exportación

Producto	Crecimiento Real de las Exportaciones 2000-2006 (%)	Participación en el Total de las Exportaciones (2006) (%)
Todos los productos	33.8	100.0
Principales Productos		
Petróleo y derivados	60.8	59.6
Banano y plátano	-23.1	9.6
Camarón	6.2	4.6
Enlatados de pescado	19.6	4.2
Flores naturales	19.4	3.5
Total principales productos	35.9	81.5
Principales productos menos petróleo y derivados	-9.5	21.9

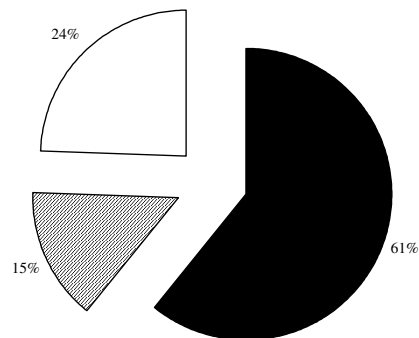
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Banco Central del Ecuador.

Gráfico A-1.12A: Distribución de las Exportaciones



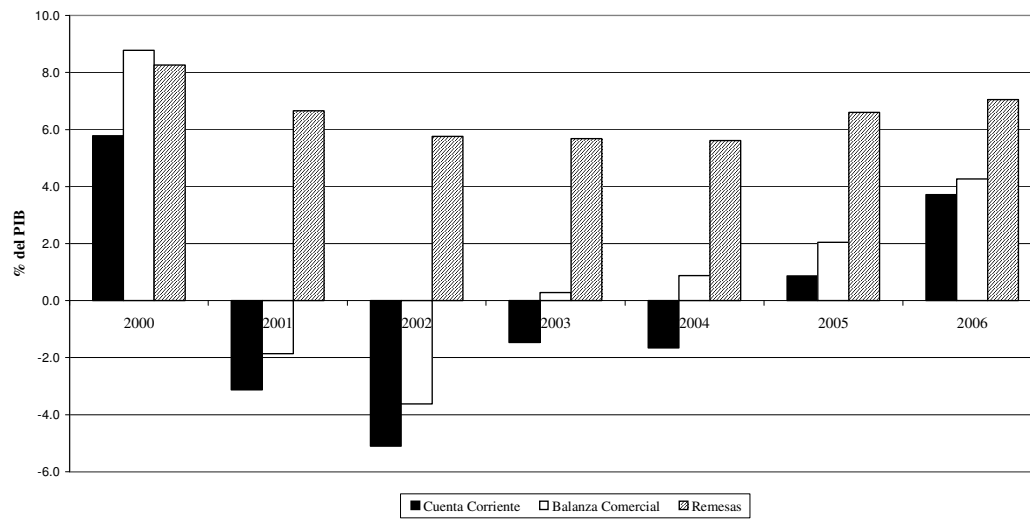
■ 5 Principales ítems ▨ 5 Siguientes □ Demás

Gráfico A-1.12B: Distribución de las Exportaciones No Petroleras



■ 5 Principales ítems ▨ 5 Siguientes □ Demás

Gráfico A-1.13: Comportamiento del Sector Externo. Ecuador: 2000-2006



Cuadro A-1.2: Principales Eventos Periodo 2000-2006

Fecha	Evento
Enero 2000	Golpe de Estado, el presidente Mahuad es reemplazado por Gustavo Noboa su vicepresidente.
Febrero 2000	Se aprueba la Ley de Transformación Económica (paquete de reformas que incluía reformas fiscales, laborales, al sector financiero, al sector hidrocarburos, apoyo a privatizaciones, etc.).
Marzo 2000	Se aprueba el marco legal para la dolarización de la economía.
Enero 2003	Lucio Gutiérrez, uno de los líderes del golpe de 2000, asume la presidencia después de ser electo democráticamente (20,6% de lo votos en la primera vuelta, 54,8% de los votos en la segunda).
Marzo 2003	Gutiérrez firma programa stand by por US\$205 millones con el FMI.
Agosto 2003	Se desintegra coalición en el Congreso. Se paraliza la agenda legislativa.
Noviembre 2004	La mayoría del Congreso expulsa 27 de los 31 miembros de la Corte Suprema de Justicia.
Abril 2005	El presidente Gutiérrez es removido por el Congreso. El vicepresidente Alfredo Palacio asume la presidencia.
Agosto 2005	Protestas en Sucumbios y Orellana paralizan la producción petrolera.
Mayo 2006	El gobierno anula el contrato con Occidental, los Estados Unidos suspenden negociaciones para acuerdos de libre comercio.

Cuadro A-1.3: Ministros de Finanzas, 2000-2006

Ministro	Meses en el Cargo
Gobierno Noboa	
Jorge Guzmán Ortega	3,7
Mauricio Davalos	0,4
Luis Iturralde Mancero	6,9
Jorge Gallardo Zavala	9,3
Carlos Julio Emanuel	8,4
Francisco Arosemena Robles	6,7
Gobierno Gutiérrez	
Mauricio Pozo	16,5
Mauricio Yépez	10,6
Gobierno Palacio	
Rafael Correa Delgado	3,4
Mauricio Gándara	0,1
Magdalena Barreiro Riofrío	4,7
Diego Borja Cornejo	6,3
Armando Rodas	3,3
José Jouvín	2,4
Promedio	5,9

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico A-1.14: Resultado Fiscal Sector Público No Financiero. Ecuador: 1983-2006

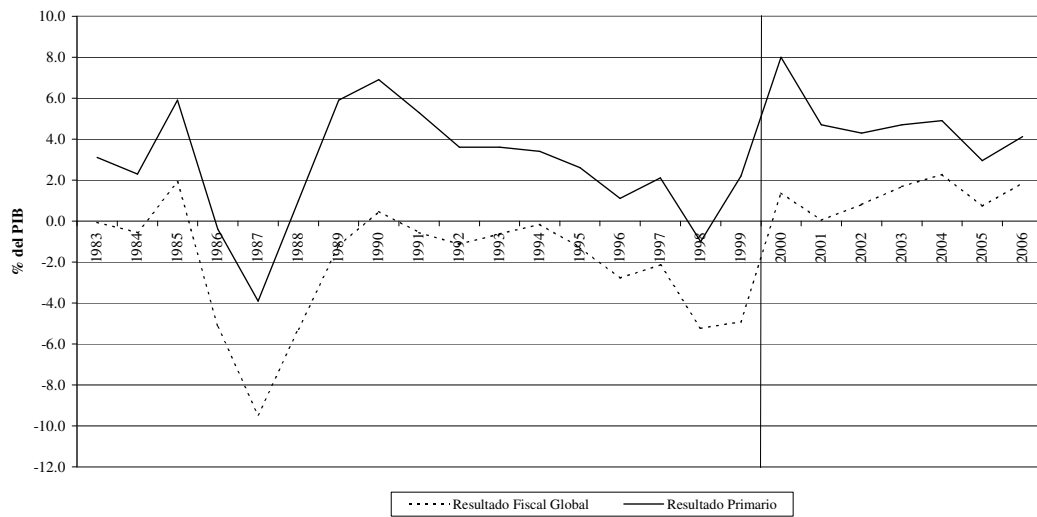


Gráfico A-1.15: Ingresos del Sector Público No Financiero. Ecuador: 1997-2006

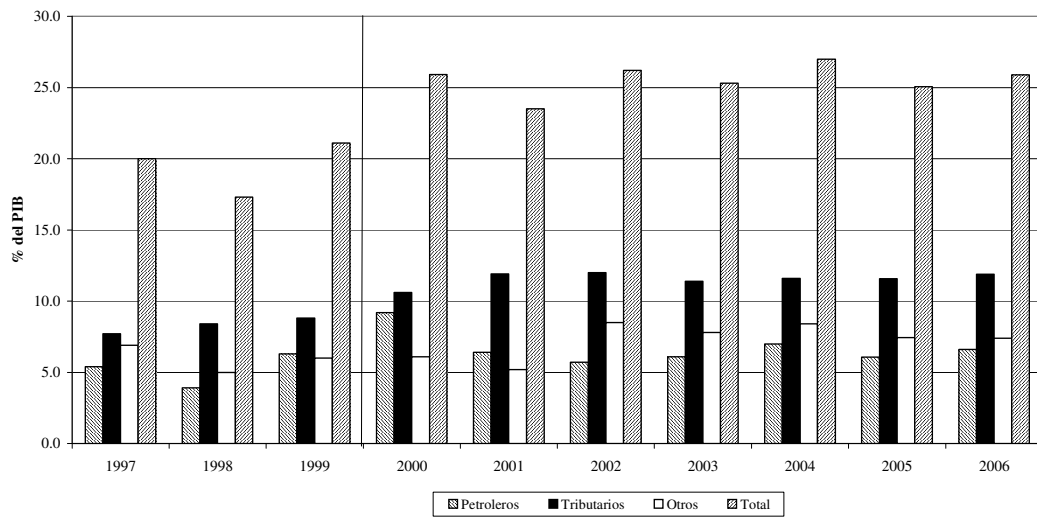
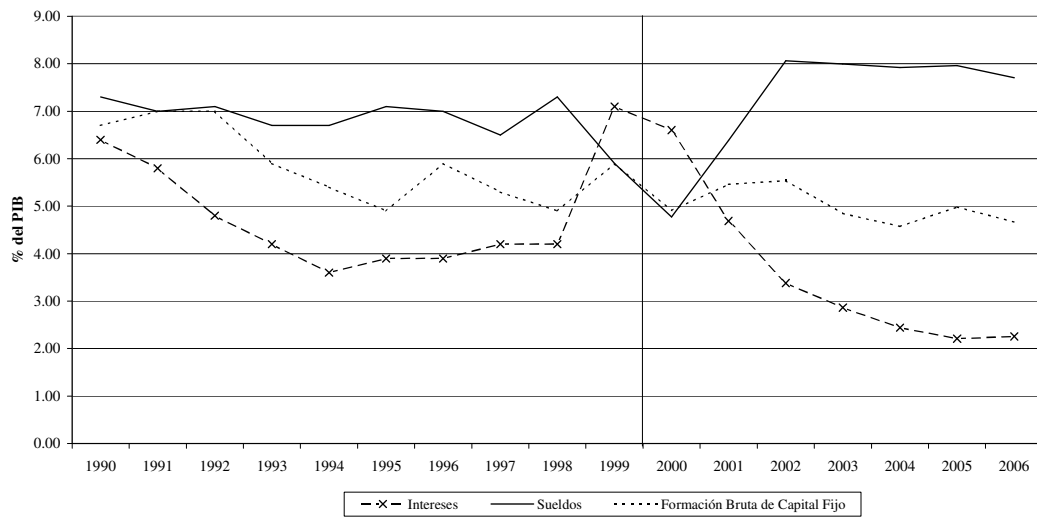


Gráfico A-1.16: Gastos del Sector Público No Financiero. Ecuador: 1990-2006



Recuadro A-1.1 – La Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia y el Fondo de Estabilización¹

Como se ha visto en el documento, la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal (LOREYTF) tenía como objetivo establecer criterios técnicos para mantener el equilibrio fiscal y manejar de manera sostenible el endeudamiento público.

Así, en su aspecto fiscal, la Ley establecía un límite anual de crecimiento real del gasto primario total (gastos totales —corrientes más inversión— menos intereses) de 3,5% que incluía el financiamiento de los gastos de inversión. En lo que se refiere al endeudamiento, se definió que la relación entre el saldo de la deuda pública total y el PIB debería disminuir como mínimo en 16 puntos porcentuales para cada uno de los periodos gubernamentales, hasta que la relación deuda/PIB se encontrara y mantuviera por debajo del 40% del PIB (valor equivalente a la media latinoamericana de dicho indicador).

Los cambios a la Ley y al fondo de estabilización introducidos en 2005 reflejaban la visión del gobierno de Palacio de que la LOREYTF privilegiaba el pago de deuda en detrimento de la inversión pública y de los sectores sociales. De esa manera, la ley reformativa elimina la restricción al crecimiento del gasto de inversión pero mantiene el límite a la expansión del gasto corriente, y sustituye el Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público (FEIREP) por la Cuenta Especial de Reactivación Productiva y Social, del Desarrollo Científico-Tecnológico y de la Estabilización Fiscal (CEREPS).

Con la CEREPS los recursos del excedente petrolero pasan a distribuirse de la siguiente forma: (i) 35% para líneas de crédito con intereses preferenciales, cancelación de la deuda que el Estado mantiene con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, recompra de deuda pública externa e interna a valores de mercado, ejecución de proyectos de infraestructura dirigidos a elevar la productividad y competitividad; (ii) 30% para proyectos de inversión social (15% para el sector educación y 15% para inversión en salud y saneamiento ambiental); (iii) 20% para estabilizar los ingresos petroleros a través del Fondo de Ahorro y Contingencias (FAC); (iv) 5% para investigación científica-tecnológica para el desarrollo; (v) 5% para mejoramiento y mantenimiento de la red vial nacional; y (vi) 5% para reparación ambiental y social por efecto de los impactos generados por las actividades relacionadas al sector de hidrocarburos o mineras desarrolladas por el Estado.

A comienzos de abril de 2008, la Asamblea Constituyente de Ecuador aprobó cambios importantes a la LOREYTF eliminando el límite al crecimiento real anual del gasto público. El límite fue reemplazado con la obligatoriedad de que los egresos corrientes sean financiados con ingresos corrientes, como los tributarios. La Asamblea eliminó también los fondos petroleros autónomos y decretó que los recursos se destinen al presupuesto. La ley aprobada tiene como objetivos desbloquear la inversión pública requerida para impulsar el crecimiento económico del país, y fue en parte justificada por la incapacidad de desarrollar mecanismos operativos que permitan la inversión oportuna de los fondos petroleros para evitar la subutilización de esos recursos.

Notas:

¹La información presentada en ese Recuadro está, en gran medida, basada en Hexagon Consultores (2006) – “Inversión Pública: LOREYTF, Preasignaciones e Inversión Social”, Papel de Trabajo M.E.I.L., Nro. 16.

Gráfico A-1.17: Evolución del Gasto Público. Ecuador: 2002-2006

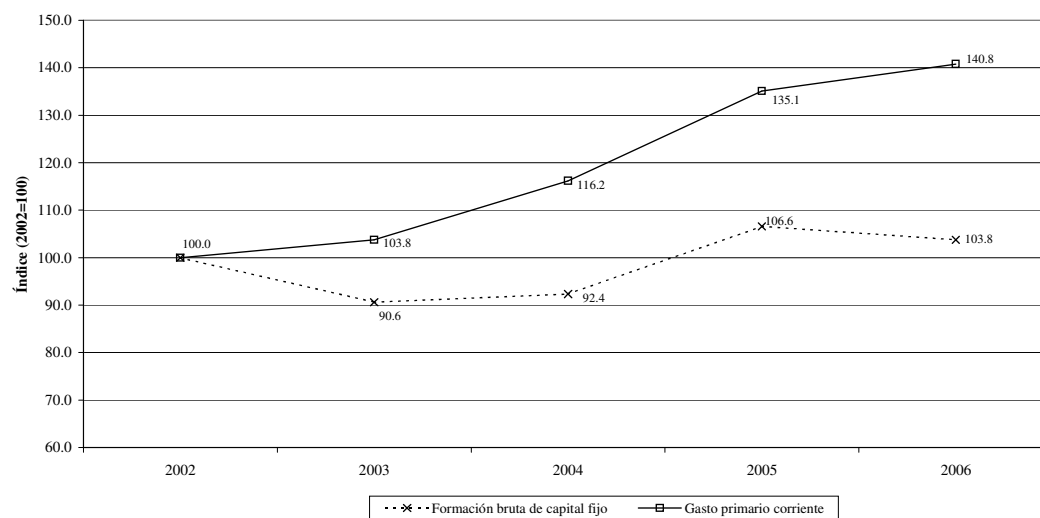


Gráfico A-1.18: Deuda Pública Externa. Ecuador: Dic. 1999-Dic. 2006

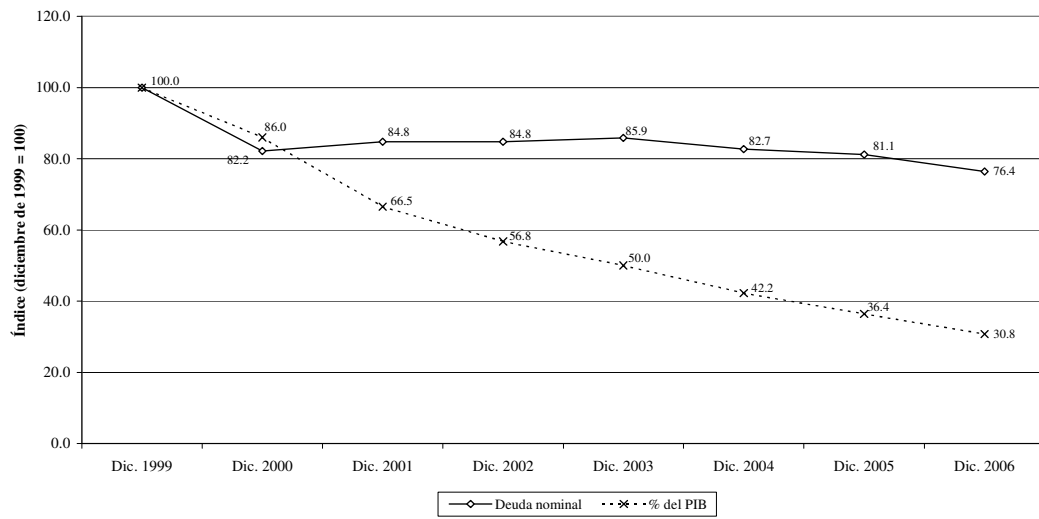


Gráfico A-1.19: Deuda con el BID. Ecuador: Dic. 1999-Dic. 2006

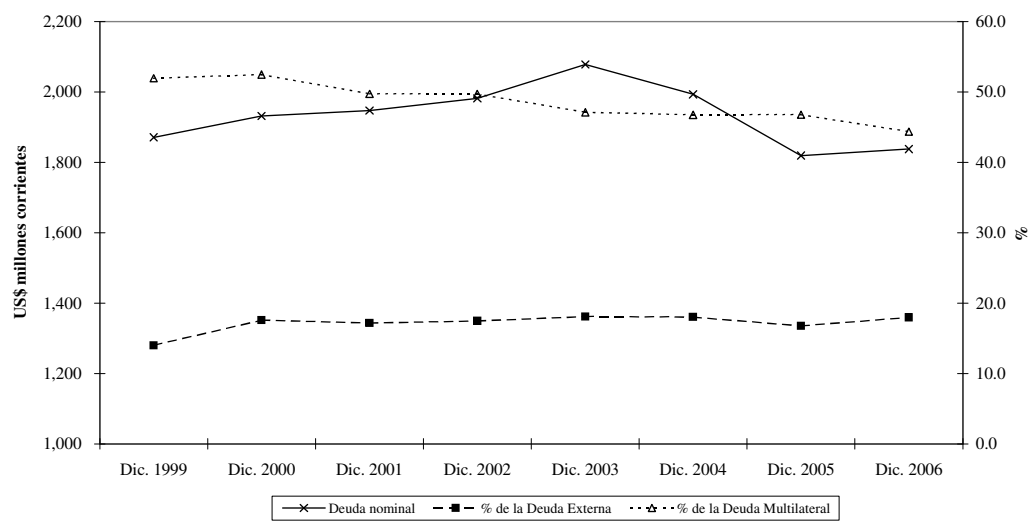


Gráfico A-1.20: Indicadores de Pobreza por Consumo. Ecuador: 1995, 1999, 2006

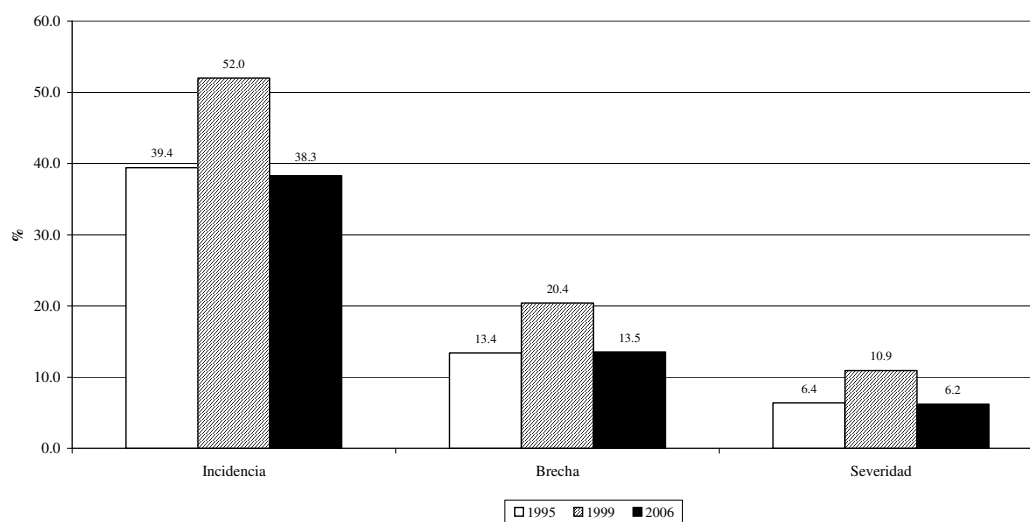


Gráfico A-1.21: Indicadores de Extrema Pobreza por Consumo. Ecuador: 1995, 1999, 2006

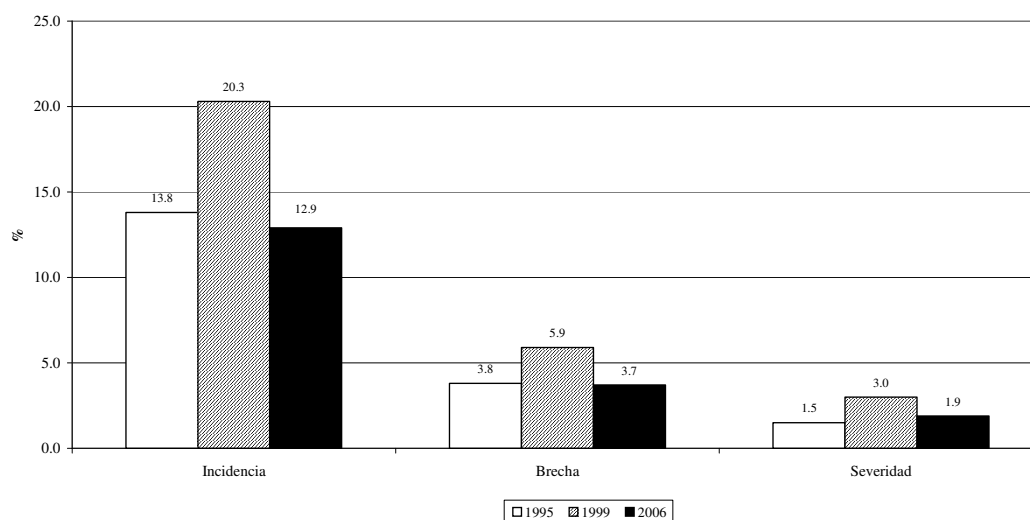
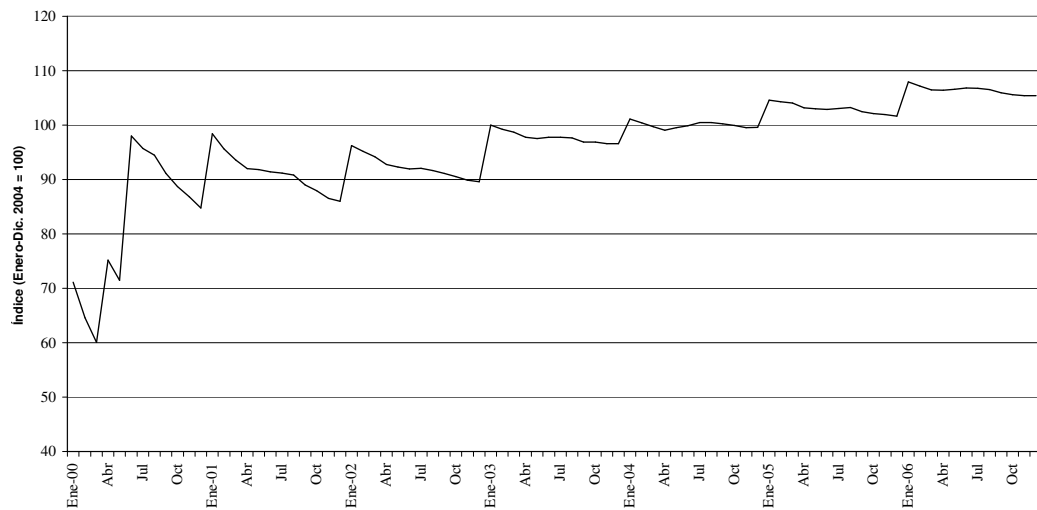


Gráfico A-1.22: Evolución del Salario Real. Ecuador: 2000-2006



Cuadro A-1.4: Indicadores de Educación: 1995, 1999, 2006

Área/Año	Primaria Completa (% población)	Secundaria Completa (% población de 18 años y más)	Tasa de Analfabetismo (% población de 15 años y más)	Años de Escolaridad, (población de 24 años y más)
País				
1995	71,8	26,2	10,5	7,2
1999	74,1	28,8	10,8	7,6
2006	77,5	32,8	9,1	8,1
Urbana				
1995	82,9	36,9	6,0	8,8
1999	84,8	40,3	5,6	9,2
2006	85,6	43,2	4,9	9,5
Rural				
1995	54,2	8,5	17,9	4,4
1999	57,0	10,2	19,2	4,8
2006	62,4	12,6	17,2	5,3

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de las Encuestas de Condiciones de Vida (ECV) – Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INEC) procesada por SIISE.

Cuadro A-1.5: Indicadores de Salud

Área/Año	Tasa de Mortalidad Infantil¹ (por mil nacidos vivos)	Tasa de Mortalidad de Menores de 5 Años (por mil nacidos vivos)	Esperanza de Vida al Nacer (años)	Cobertura de Vacunación contra el Sarampión
1995	20,4	30,3	71,4	89.4
1999	18,0	25,0		63.1
2000	18,5	26,7	73,4	
2001	17,7	24,8		
2002	16,9		74,2	
2003	15,3			
2004				
2005			74,7	
2006				63.1

Nota: ¹Método directo.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las estadísticas vitales – INEC, Encuestas de Condiciones de vida (ECV) – INEC, y World Development Indicators (WDI), Banco Mundial.

Cuadro A-1.6: Indicadores Sociales por Etnia: 2001, 2004

Etnia	Tasa Neta de Escolarización¹ (%, 20001)	Años de Escolaridad² (2001)	Desnutrición Crónica³ (2004, %)	Inmunización Completa⁴ (2004, %)
Indígena	86,2	3	46,7	31,5
AfroEcuatoriana	86,2	6	21,2	55,6
Mestiza	90,8			
Demás	92,4	7	16,5	61,6

Notas: ¹Porcentaje de niños de 6-11 matriculados en educación primaria en edad reglamentaria;

²Población de 24 años y más; ³Talla para edad, niños menores de 5 años; ⁴Niños 12-23 meses.

Fuente: Elaboración propia sobre la base del SIISE (Censo de Población y Vivienda 2001 - INEC, Encuesta Demográfica y de Salud Materno Infantil (ENDEMAIN)).

Capítulo II

Cuadro A-2.1: Operaciones de Préstamo Aprobadas: Ecuador, 2000-2006

Periodo	Préstamos		Monto	
	Número	% Total	US\$ Millones	% Total
2000-2002	12	42,9	326,5	32,4
2003	3	10,7	232,9	23,1
2004-2006	13	46,4	447,3	44,4
Total	28	100,0	1.006,8	100,0

Fuente: Oveda.

Cuadro A-2.2 - Operaciones Presentadas y Programadas por las Estrategias de País 2000-2002 y 2004-2006

Número	Nombre*	Año		Monto (US\$ millones)		Escenario Programado		
		Programado**	Aprobado	Programado**	Aprobado	Alto	Básico	Bajo
EC0194 - 1259/OC-EC	Programa Sectorial de Inversiones***	2000	2000	150.0	150.0			
EC0195 - 1261/OC-EC	Sistema de Identificación Beneficiarios de Programas Sociales***	2000	2000	4.5	4.5			
EC0134 - 1274/OC-EC	Programa de Manejo Ambiental de las Islas Galápagos***	2000	2000	10.4	10.4			
EC0197 - 1296/OC-EC	Fortalecimiento del Sistema Estadístico Nacional***	2000	2000	12.5	12.5			
EC0196 - 1282/OC-EC	Programa de Infraestructura Rural de Transporte (PIRT)***	2000	2000	9.0	9.0			
EC0203 - 1373/OC-EC	Fondo de Inversión Social III (FISE III)***	2001	2001	40.0	40.0	X	X	X
EC0204 - 1358/OC-EC	Programa de Apoyo a la Descentralización***	2001	2001	4.8	4.8	X	X	X
EC0198 - 1366/OC-EC	Programa de Fortalecimiento del MEF***	2001	2001	5.1	5.1	X	X	X
EC0191 - 1376/OC-EC	Programa de Administración de Tierras***	2001	2001	15.0	15.2	X	X	X
EC0201 - 1420/OC-EC	Programa de Desarrollo Sostenible de la Frontera Amazónica Norte	2002A	2002	10.0	10.0	X	X	X
EC0132	Programa Vial II	2002A		35.0		X	X	
EC0199	Programa de Seguridad Ciudadana	2002A		10.0		X	X	X
EC0101 - 1577/OC-EC	Seguridad Social Campesina	2002A	2004	10.0	5.0	X	X	
EC0185	Programa de Transporte Público Urbano	2002A		15.0		X		
EC0200 - 1424/OC-EC	Programa de Saneamiento Ambiental Fase I	2002A	2002	40.0	40.0	X	X	
EC0193 - 1531/OC-EC	Programa de Manejo de Recursos Costeros II	2002A	2004	20.0	12.4	X	X	X
EC0139	Programa de Desarrollo Municipal II	2002B		40.0		X		
EC0207 - 1416/OC-EC	Programa de Apoyo a Vivienda II	2002B	2002	25.0	25.0	X	X	X
	Programa Infraestructura Rural de Transporte II	2002B		20.0		X		
EC0205	Programa de Ciencia y Tecnología II	2002B		20.0		X		
EC-L1011	Fortalecimiento Sector Justicia	2004		5.0				X
EC-L1006 - 1630/OC-EC	Centro Histórico de Quito II	2004	2005	8.0	8.0			X
EC-L1004 - 1791/OC-EC	Programa de Mejoramiento de la Competitividad	2005	2006	200.0	50.0			
EC-L1003 - 1707/OC-EC	Manejo de Riesgos Naturales	2005	2005	5.0	5.0			X
EC-L1008	Agua Potable en Ciudades Intermedias	2005		30.0				X
	Programa de Educación	2005		40.0				X
	Ciencia y Tecnología	2005		10.0				X
	Apoyo al Sector Eléctrico	2005		80.0				
EC-L1009	Manejo de Residuos Sólidos en Ciudades Intermedias	2006		25.0				X
	Mejoramiento de Barrios	2006		30.0				X
EC-L1007	Servicios de Apoyo a Negocios Rurales	2006		15.0				X
	Programa de Desarrollo Turístico	2006		15.0				
Monto Total				959.3	406.9			
Número de Operaciones				32	17			

Fuente: GN-2669-I; GN-2338-I; Oveda.

Notas: * Como presentado por las Estrategias de País.

** Incluye operaciones aprobadas previamente a la Estrategia de País y, por lo tanto, no efectivamente programadas.

*** Operación aprobada previamente a la Estrategia de País.

Cuadro A-2.3: Operaciones de Préstamo Aprobadas y No Programadas. Ecuador 2000-2006

Número	Nombre	Año Aprobación	Monto Aprobado (millones US\$)
EC-L1005 - 1614/OC-EC	Aeropuerto Internacional de Quito	2005	75.00
EC-L1017 - 1740/OC-EC	Programa de Modernización Municipal y Mejoramiento Integral de Barrios de Quito. Fase I	2006	37.10
EC-L1019 - 1753/OC-EC	Agua Potable y Saneamiento de Cuenca	2006	61.25
EC-L1025 - 1754/OC-EC	Aseguramiento Universal en Salud (PAUS)	2006	90.00
EC-L1021 - 1761/OC-EC	Cuenca. Recuperación de Áreas Centrales	2006	6.59
EC-L1022 - 1802/OC-EC	Programa de Saneamiento Ambiental para el Distrito de Quito. Fase II	2006	70.00
EC-L1024 - 1674/OC-EC	Banco de la Produccion, S.A. (PRODUBANCO)	2005	15.00
EC-L1028 - 1737/OC-EC	Banco de Guayaquil TFFP	2006	12.00
Monto Total			366.94
Número de Operaciones			8

Fuente: Oveda.

Cuadro A-2.4: Operaciones de Préstamo Aprobadas en 2003

Número	Nombre	Monto Aprobado
EC0216 - 1466/OC-EC	Programa Sectorial Social	200.0
EC0211 - 1518/OC-EC	Programa de Caminos Vecinales	30.0
EC-L1001 - 1524/OC-EC	Programa de Apoyo a la Gestión del Comercio Internacional	2.9
Monto Total		232.90
Número de Operaciones		3

Fuente: Oveda.

Cuadro A-2.5 - Indicadores de la Estrategia de País 2004-2006

Indicador	Línea de Base/Año	Estimativa/Año	Observación/Fuente
Mejoramiento del índice de entorno competitivo*	3,16 (2003)	3,27 (2003)	Growth Competitiveness Index. Fuente: DataGob
Mejoramiento del índice de entorno macroeconómico*	2,72 (2003)	3,48 (2006)	Fuente: DataGob
Mejoramiento del índice de costos empresariales	180 (2003)	ND	
Aumento en el número de los consejos regionales de competitividad	2 (2003)	ND	
Mejoramiento del índice de eficiencia del sector eléctrico (reducción % de pérdidas)**	30,8% (2002)	44,8% (2005)	Última cifra disponible. Fuente: International Energy Annual 2005
Aumento del crédito al sector privado**	19,8% del PIB (2003)	24,1% (2006)	Crédito Panorama Financiero/PIB. Fuente: Banco Central de Ecuador
Disminución del spread financiero**	8,4% (Diciembre 2003)	6,7% (Diciembre 2006)	
Aumento en el cociente: Importaciones + exportaciones (no petroleras) de bienes y servicios/PIB**	36,3% (promedio 2001-2003)	38,3% (promedio 2004-2006)	Exportaciones nominales menos petróleo crudo y derivados del petróleo/PIB. Fuente: Banco Central de Ecuador
Mantenimiento de la tasa anual de crecimiento del volumen de las exportaciones no petroleras**	13,5% (promedio 2001-2003)	13,4% (promedio 2004-2006)	Exportaciones nominales menos petróleo crudo y derivados del petróleo. Fuente: Banco Central de Ecuador
Mantenimiento del índice de vulnerabilidad del país	18,3% (promedio 1980-2000)	ND	
Mantenimiento del índice de gestión de capital natural**	1,4% anual (promedio 1990-2000)	1,7% (promedio 2000-2005)	Área forestal (km2). Fuente: WDI/Banco Mundial
Aumento en el número de familias calificado por SELBEN que cobra el BDH	450.000 (2003)	ND	
Aumento del número de familias registradas en el SELBEN	1.600.000 (2004)	2.050.878 (2007)	PCR Sectorial Social
Aumento en el gasto del Gobierno Central en Bienestar Social/PIB**	4,8% (promedio 2001-2003)	5,2% (2006)	PCR Sectorial Social
Aumento en la cobertura de la educación básica	90,1% (2001)	94,3% (2006)	Encuesta de Calidad de Vida
Aumento en el número de Redes escolares	186 (2004)	ND	
Aumento en el número de escuelas partes de las redes escolares	2.200 (2004)	ND	
Aumento del porcentaje de población con acceso a servicios de agua potable**	82% (1990)	97% (2004)	Última cifra disponible. Fuente: WDI
Disminuir el déficit de servicios residenciales básicos	65% (2002)	60,9% (2006)	Encuesta de Calidad de Vida

Notas:

* EP utiliza el ranqueo del país y no el índice como presentado en la definición del indicador.

** Datos encontrados por OVE distintos a aquellos definidos en la EP.

Capítulo III

Cuadro A-3.1: Tiempos de Preparación y Post-Aprobación (meses), Préstamos de Inversión. Ecuador: 2000-2006

Número	Nombre	Año de Aprobación	"Pipeline" a Aprobación	Aprobación a Firma	Firma a Primera Elegibilidad
EC0134 - 1274/OC-EC	Programa de Manejo Ambiental de las Islas Galápagos	2000	74	5	8
EC0195 - 1261/OC-EC	Sistema de Identificación Beneficiarios de Programas Sociales	2000	1	7	2
EC0196 - 1282/OC-EC	Programa de Infraestructura Rural de Transporte (PIRT)	2000	4	8	3
EC0197 - 1296/OC-EC	Fortalecimiento del Sistema Estadístico Nacional	2000	5	3	1
EC0191 - 1376/OC-EC	Programa de Administración de Tierras	2001	8	5	2
EC0198 - 1366/OC-EC*	Programa de Fortalecimiento del MEF	2001	6		
EC0203 - 1373/OC-EC	Fondo de Inversión Social III (FISE III)	2001	7	6	7
EC0204 - 1358/OC-EC	Programa de Apoyo a la Descentralización	2001	6	21	7
EC0200 - 1424/OC-EC	Programa de Saneamiento Ambiental Fase I	2002	14	3	4
EC0201 - 1420/OC-EC	Programa de Desarrollo Sostenible de la Frontera Amazónica Norte	2002	19	5	8
EC0207 - 1416/OC-EC	Programa de Apoyo a Vivienda II	2002	3	5	3
EC0211 - 1518/OC-EC*	Programa de Caminos Vecinales	2003	9		
EC-L1001 - 1524/OC-EC	Programa de Apoyo a la Gestión del Comercio Internacional	2003	2	9	6
EC0101 - 1577/OC-EC*	Seguridad Social Campesina	2004	27		
EC0193 - 1531/OC-EC	Programa de Manejo de Recursos Costeros II	2004	36	8	5
EC-L1003 - 1707/OC-EC	Manejo de Riesgos Naturales	2005	13	5	5
EC-L1005 - 1614/OC-EC	Aeropuerto Internacional de Quito	2005		6	0
EC-L1006 - 1630/OC-EC	Centro Histórico de Quito II	2005	18	6	6
EC-L1024 - 1674/OC-EC	Banco de la Producción, S.A. (PRODUBANCO)	2005		13	2
EC-L1017 - 1740/OC-EC	Programa de Modernización Municipal y Mejoramiento Integral de Barr	2006	14	9	4
EC-L1019 - 1753/OC-EC	Agua Potable y Saneamiento de Cuenca	2006	12	6	8
EC-L1021 - 1761/OC-EC	Cuenca. Recuperación de Áreas Centrales	2006	12	5	9
EC-L1022 - 1802/OC-EC	Programa de Saneamiento Ambiental para el Distrito de Quito. Fase II	2006		13	
EC-L1025 - 1754/OC-EC	Aseguramiento Universal en Salud (PAUS)	2006	5	18	0
EC-L1028 - 1737/OC-EC	Banco de Guayaquil TFFP	2006		1	1
Promedio Ecuador			14.0	7.6	4.3
Promedio Banco			16.5	4.7	7.2
Promedio Grupo de Comparación			17.0	3.7	10.9
Ecuador/Banco (%)			85.0	163.0	60.6
Ecuador/Grupo de Comparación (%)			82.7	202.5	39.9

Fuente: Oveda.

Notas: * Préstamos posteriormente cancelados.

Cuadro A-3.2: Tiempos de Ejecución, Préstamos de Inversión Cerrados. Ecuador: 2000-2006

Número	Nombre	Año de Aprobación	Primera Elegibilidad a Desembolso Total*	Extensión*
EC0134 - 1274/OC-EC	Programa de Manejo Ambiental de las Islas Galápagos	2000	58	18
EC0195 - 1261/OC-EC	Sistema de Identificación Beneficiarios de Programas Sociales	2000	30	2
EC0196 - 1282/OC-EC	Programa de Infraestructura Rural de Transporte (PIRT)	2000	38	11
EC0197 - 1296/OC-EC	Fortalecimiento del Sistema Estadístico Nacional	2000	62	21
EC0200 - 1424/OC-EC	Programa de Saneamiento Ambiental Fase I	2002	49	5
EC0207 - 1416/OC-EC	Programa de Apoyo a Vivienda II	2002	54	15
EC-L1001 - 1524/OC-EC	Programa de Apoyo a la Gestión del Comercio Internacional	2003	27	9
Promedio Ecuador			45.4** / 48.5***	9.0** / 12.0***
Promedio Banco			37.4	9.2
Promedio Grupo de Comparación			42.1	14.1
Ecuador/Banco (%)			121.4** / 129.6***	98.0** / 130.7***
Ecuador/Grupo de Comparación (%)			108.0** / 115.3***	64.0** / 85.3***

Fuente: Oveda.

Notas: * Proyectos cerrados.

** Incluye todos los proyectos aprobados entre 2000 y 2006 y ya totalmente desembolsados.

*** Excluye el "Programa de Apoyo a la Gestión del Comercio Internacional".

Gráfico A-3.1: Desembolsos. Ecuador: 2000-2006

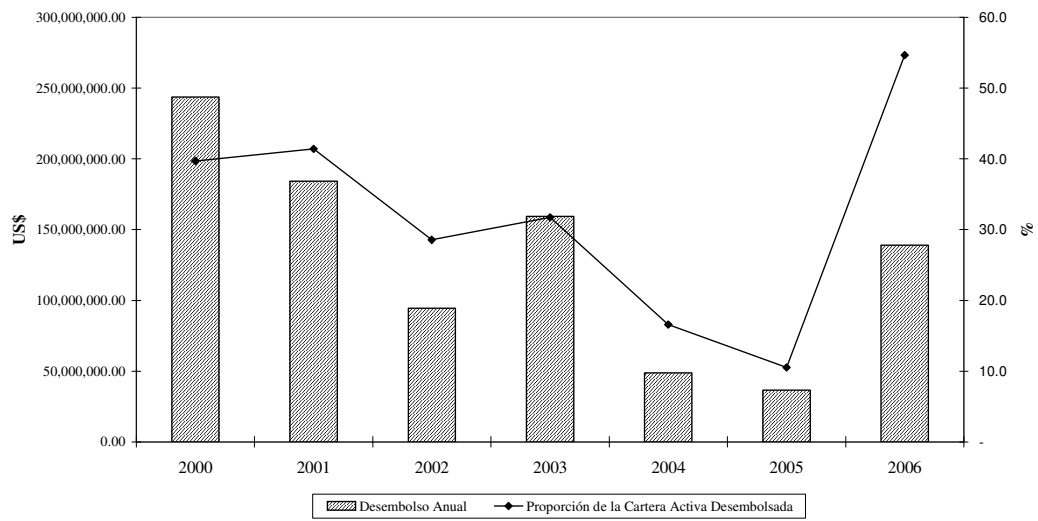


Gráfico A-3.2: Flujo de Caja Neto. Ecuador: 2000-2006

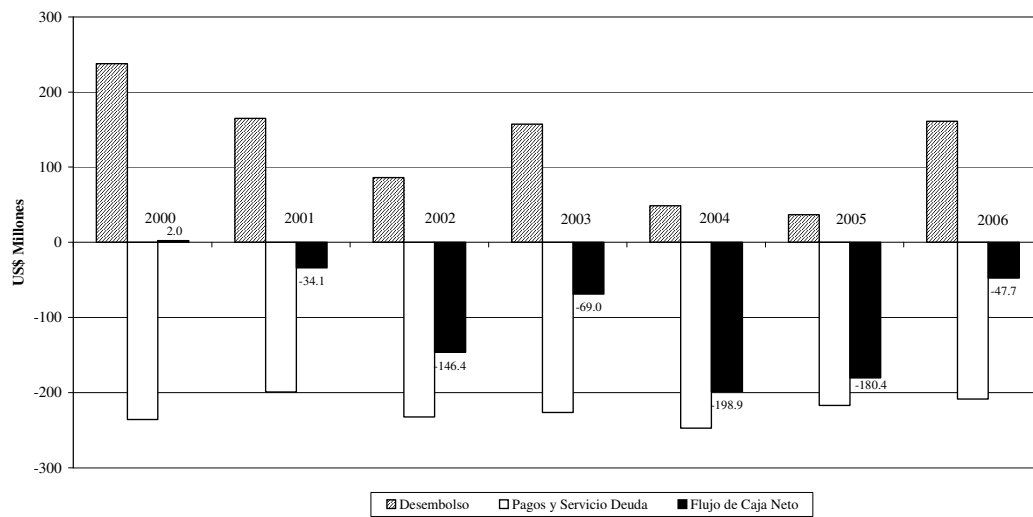
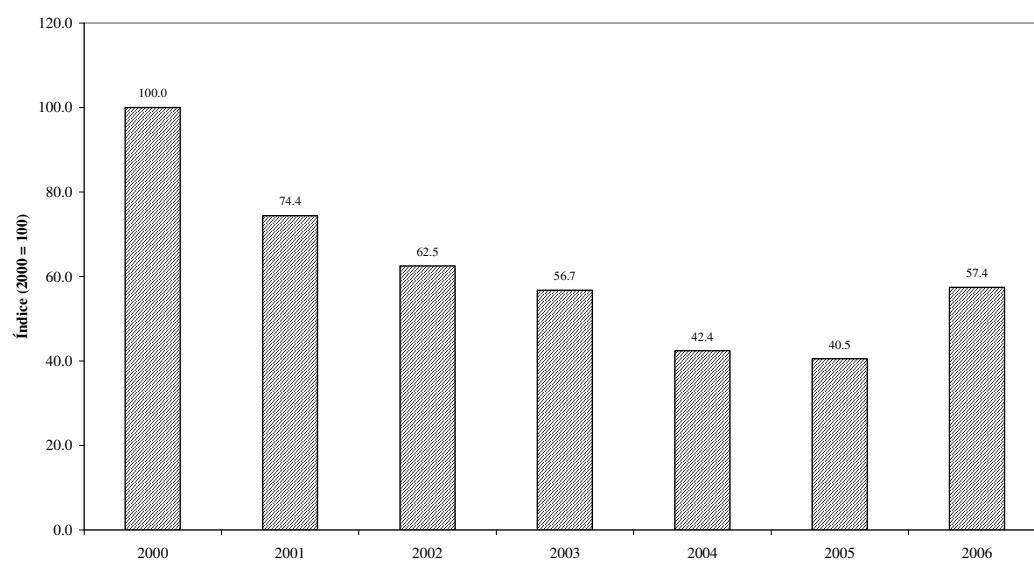


Gráfico A-3.3: Evolución de la Cartera del Banco. Ecuador: 2000-2006



Cuadro A-3.3 - Indicadores del Balanced Scorecard del 2005

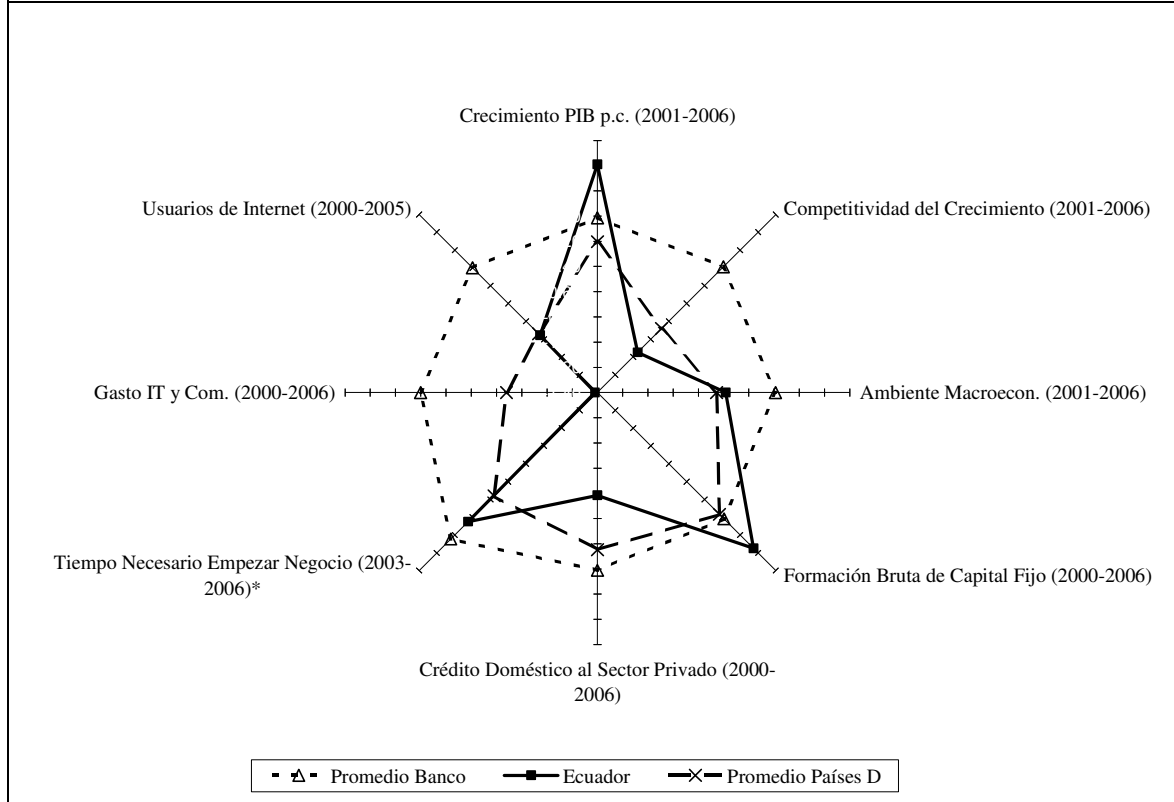
Tema	Indicador
Calidad de la Cartera	% (#) de Proyectos con calificación satisfactoria o muy satisfactoria en cuanto a su progreso en la ejecución % (valor) de Proyectos con calificación satisfactoria o muy satisfactoria en cuanto a su progreso en la ejecución % (#) de Proyectos con calificación probable o muy probable de cumplimiento de objetivos de desarrollo % (valor) de Proyectos con calificación probable o muy probable de cumplimiento de objetivos de desarrollo Proactividad en la corrección de operaciones con problemas Índice de Convergencia
Implantación de la Reingeniería	Número de proyectos en ejecución incorporados al nuevo sistema de supervisión Nueva estructura implantada y personal capacitado en el nuevo sistema Encuesta de satisfacción de usuarios y clientes Evaluación de desempeño promedio de Unidades Ejecutoras. Encuesta interna de clima laboral
Contribución de COF a la Formulación de Estrategia de País, a la Programación, y al Diseño de Nuevas Operaciones	Resultado Encuesta Participación y Contribución de COF en formulación de estrategia de país, identificación, programación y diseño de nuevas operaciones Tiempo promedio transcurrido desde inclusión oficial de préstamo en Pipeline (Fecha de firma de ficha, outline o perfil 1) hasta elegibilidad total para desembolsos Número de Operaciones de Préstamo aprobadas en el año Número de Cooperaciones Técnicas aprobadas en el año Número de Operaciones FOMIN aprobadas en el año Valor de Operaciones de Préstamo aprobadas en el año Proponer y ayudar a establecer mecanismos de apoyo para que el país tenga sistemas nacionales de planificación y evaluación
Desempeño Operacional	PBL de competitividad Firmado PBL social Desembolsado Monto desembolsado anual Monto de desembolsos Anuales/Valor de la Cartera en ejecución (%) Tiempo promedio de ejecución de proyectos Inversión Tiempo promedio de ejecución de Cooperaciones Técnicas

Cuadro A-3.4 - Indicadores del Balanced Scorecard del 2006

Área	Indicador
Substantiva	Desembolso anual como % de la cartera (préstamos) Desembolso anual como % de la cartera (CTs y FOMIN) Comparación ("market share") con otras multilaterales Tiempo promedio de extensión Monto de operaciones aprobadas con nuevos instrumentos Valor total de aprobaciones Tiempo promedio entre firma y elegibilidad Aprobación de proyectos claves % de la cartera calificada como más que satisfactoria (monto)
Estratégica	Calidad del trabajo con clientes en programación y asistencia técnica Calidad promedio de unidades ejecutoras según encuesta % de desembolsos bajo supervisión ex-post Evaluación del Banco por parte de usuarios y clientes según encuesta % de proyectos (en preparación o ejecución) utilizando NSS
Operacional y Organizacional	Costos administrativos/desembolso anual % de cumplimiento con acuerdos en los POAs Tiempo promedio entre solicitud de desembolso y aprobación # de visitas de inspección ejecutadas vs. programadas (préstamos y FOMIN) Encuesta de clima laboral

Capítulo IV

Gráfico A-4.1: Indicadores Relacionados a la Dimensión Estructural. Promedio 2000-2006



Notas:

El gráfico presenta los indicadores normalizados por el promedio del Banco.

Los indicadores mejoran al alejarse del centro.

*La escala de esa variable empeora al alejarse del centro.

Gráfico A-4.2: Evolución de la Recaudación Tributaria. Ecuador: 1994-2006

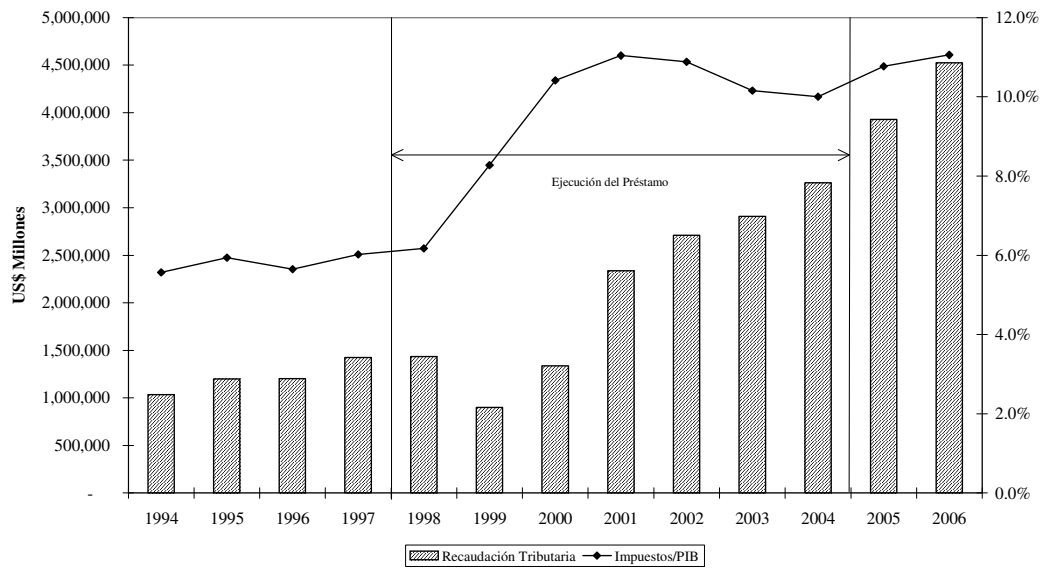
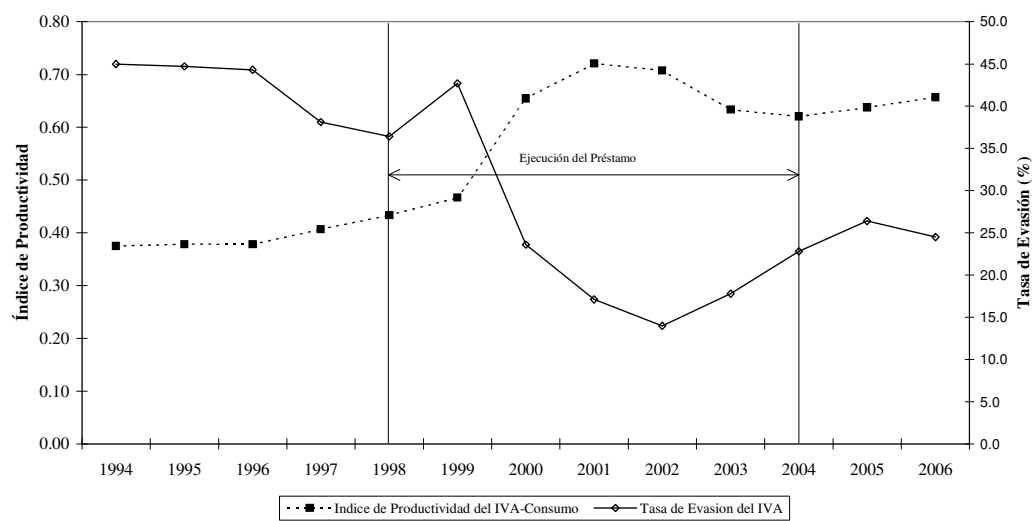


Gráfico A-4.3: Evolución de la Eficiencia Tributaria. Ecuador: 1994-2006



Recuadro A-4.1 – Apoyo al Sector Rural

En marzo de 1991, staff del BID con el asesoramiento de consultores locales y de la Universidad de Utah, elaboraron un “Programa de Inversiones para el Sector Agropecuario” del Ecuador. En dicho plan, donde el BID se posicionaba como el principal donante en el sector agropecuario, se planteaban una serie de objetivos tendientes a dinamizar el sector agropecuario y a posicionarlo como un sector clave para el crecimiento económico (a partir del ingreso de divisas) y del empleo. Asimismo, el Programa identificaba una serie de problemas agrupados en cuatro apartados: (i) ambiente negativo de políticas de precios y comercialización; (ii) baja productividad de los recursos; (iii) baja capacidad institucional para la ejecución de los servicios públicos; y (iv) medio ambiente deteriorado. El programa planteaba líneas de acción en cada una de estas áreas. Claramente, el enfoque priorizaba el sector agrícola y no existía en ese momento una visión integrada del desarrollo rural. A fines de 1994 se aprobó el préstamo Sectorial Agropecuario (EC0048, 831/OC-EC, 832/OC-EC), que consistió en una serie de 24 medidas de política específicamente enfocadas en el sector agropecuario y relacionadas con varios de los problemas identificados en el Programa de 1991. Acorde con el consenso de la época, la mayor parte de las medidas del EC0048 se destinaron a reducir la participación del Estado en el sector a partir de la desregulación de precios, bienes y factores y la apertura económica.

En 1995 el Banco aprueba el “Programa de Modernización de Servicios Agropecuarios” (PROMSA, EC0040, 892/OC-EC) por US\$30 millones, cofinanciado por el Banco Mundial. Ese préstamo surge una vez promulgada la Ley de Desarrollo Agropecuario, cuya reglamentación fue una de las condicionalidades del Sectorial Agropecuario, la cual sienta las bases para liberar las exportaciones y reduce la participación del Estado en la comercialización agrícola. En sintonía con la política vigente, el PROMSA apunta a mejorar la producción y la productividad del sector a través de una mayor participación del sector privado en la provisión de servicios de tecnología y de sanidad agropecuaria. La mitad de los recursos del PROMSA fueron desembolsados entre 2000 y 2003, cuando el proyecto cierra.

El “Programa de Regularización y Administración de Tierras Rurales” (PRAT, EC0191, 1376/OC-EC), aprobado en 2001 por US\$15,2 millones, fue el otro préstamo mediante el cual el BID apoyó al sector agropecuario ecuatoriano, y fue concebido en el marco de los estudios elaborados por el Sectorial Agropecuario. El PRAT se diseñó con el doble objetivo de: (i) establecer un sistema moderno, confiable y de actualización continua de derechos de propiedad sobre la tierra, y (ii) mejorar el sistema de traspaso de tierra pública a los productores.

El último proyecto que complementa las operaciones de inversión que se llevaron a cabo en el sector rural fue el préstamo de innovación “Programa de Infraestructura Rural del Transporte” (PIRT, EC0196, 1282/OC-EC), aprobado en 2000, por US\$.9 millones. A diferencia del PROMSA y del PRAT el mismo puede clasificarse como una operación rural y no meramente agropecuaria porque sus beneficiarios no son sólo productores agropecuarios sino habitantes del medio rural que sin estar necesariamente ligados a la producción se benefician de la rehabilitación de caminos. Al igual que el PROMSA y el PRAT, buscó sentar las bases de un nuevo modelo de gestión, en este caso para la vialidad rural.

Gráfico A-4.4: Evolución del Gasto Público Social. Ecuador: 2000-2005

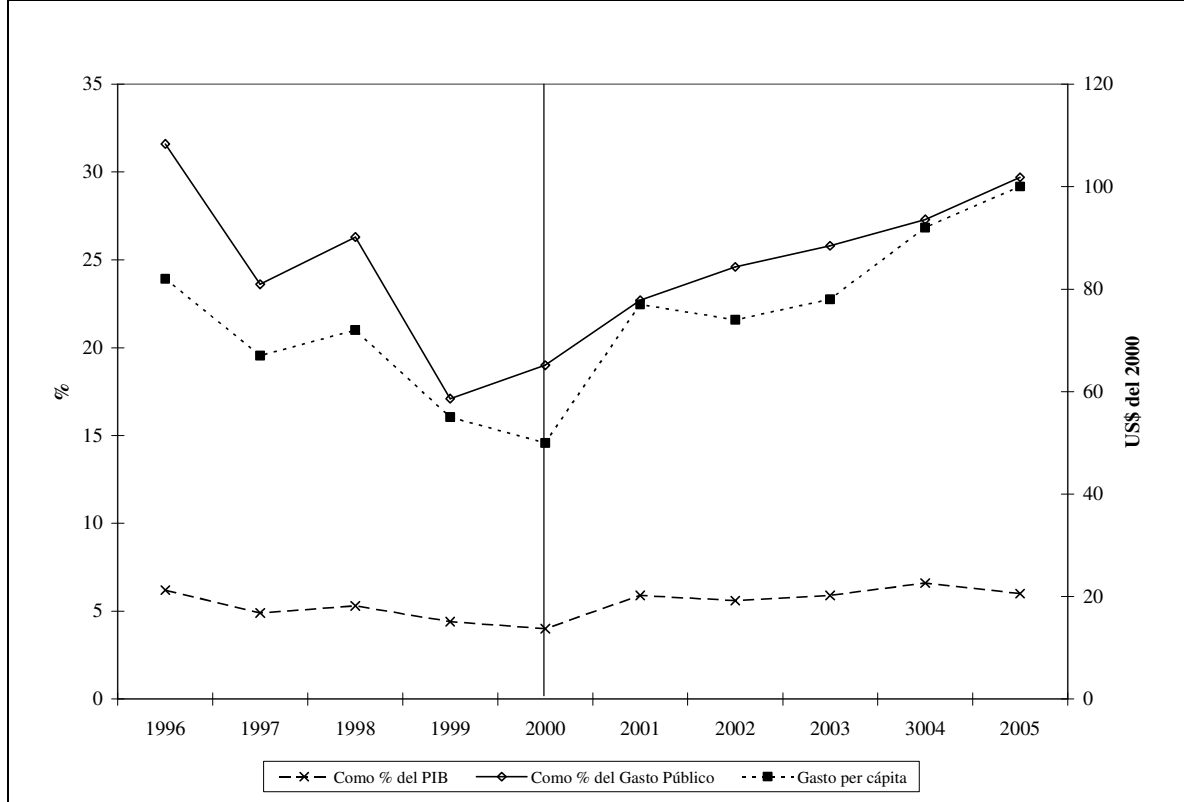
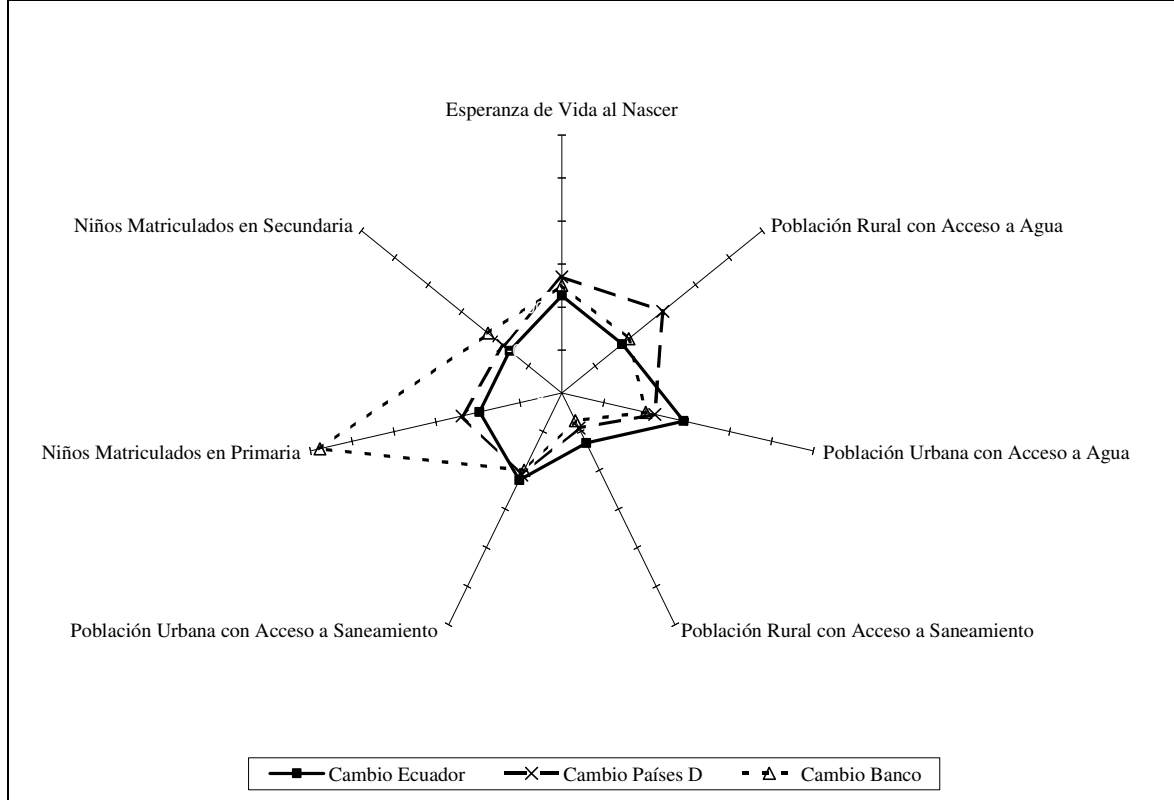


Gráfico A-4.5: Evolución de Algunos Indicadores Sociales

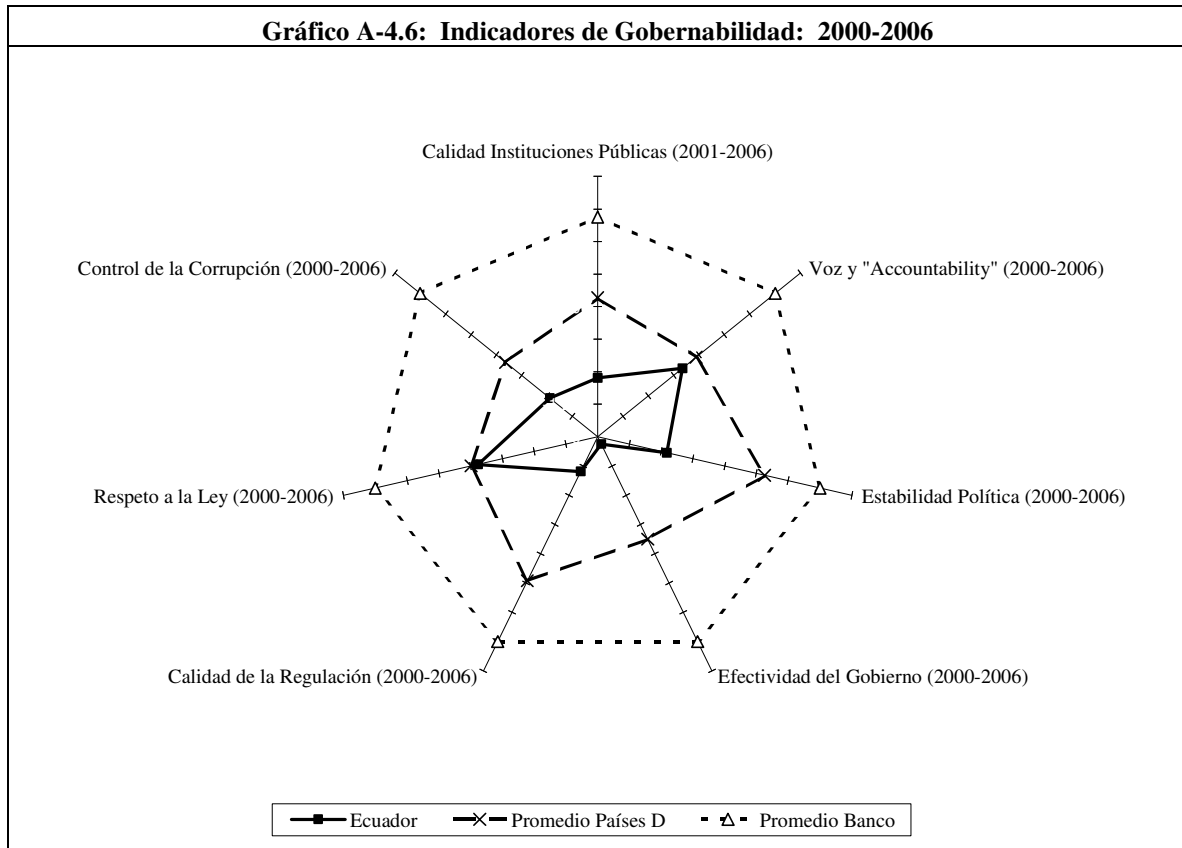


Notas:

El gráfico presenta los indicadores normalizados por el promedio del Banco.

Los indicadores mejoran al alejarse del centro.

Gráfico A-4.6: Indicadores de Gobernabilidad: 2000-2006

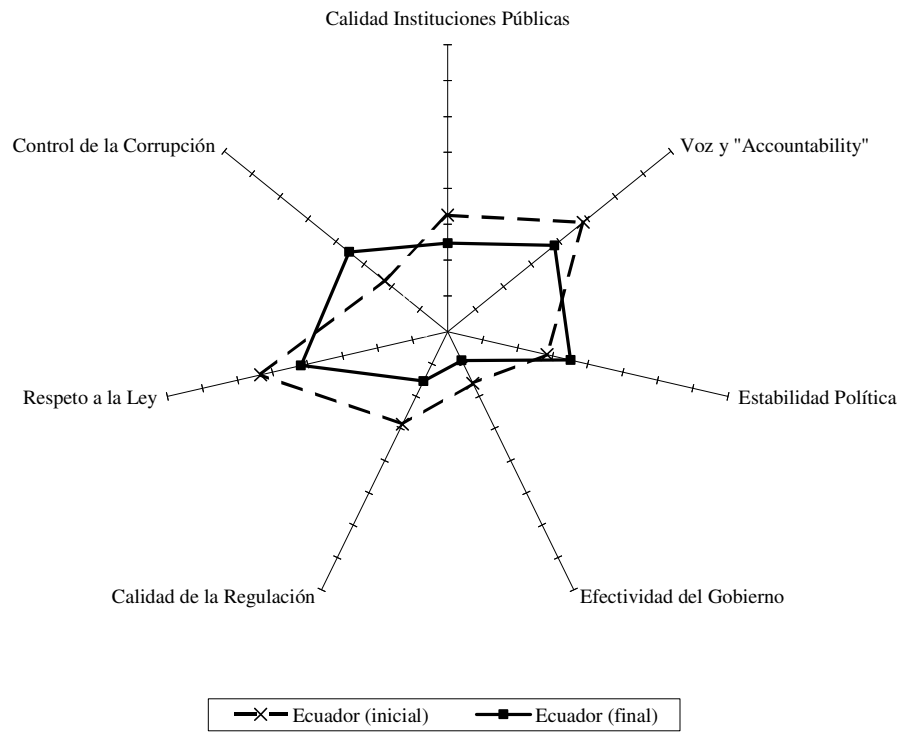


Notas:

El gráfico presenta los indicadores normalizados por el promedio del Banco.

Los indicadores mejoran al alejarse del centro.

Gráfico A-4.7: Evolución de los Indicadores de Gobernabilidad: 2000-2006



Notas:

El gráfico presenta los indicadores normalizados por el promedio del Banco.
Los indicadores mejoran al alejarse del centro.

Capítulo V

**Recuadro A-5.1 –Observaciones de OVE Referentes a las Recomendaciones del CPE Anterior
(RE-295)**

RE-295 - 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”.

Observación de OVE: El Banco ha hecho un esfuerzo importante en términos de estudios económicos y sectoriales incluyendo temas de economía política y gasto público, e.g., sector petrolero, revisión del gasto público, crecimiento y competitividad, economía política del proceso presupuestario y de definición de políticas (“policy making”). Como se discute en esta evaluación, el Banco ha tenido papel crítico en la mejora de los instrumentos de focalización utilizados por el Bono Solidario, por ejemplo.

RE-295 - 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”.

Observación de OVE: Como se discute en el documento el Banco ha tenido dificultad en establecer una estrategia de programación relevante en el contexto de inestabilidad que sufre el País. El Banco no ha trabajado bajo escenarios estratégicos alternativos. Debe notarse, entretanto, que el programa del Banco ha tomado en consideración las restricciones fiscales y de endeudamiento definidas por los parámetros definidos por el mismo Banco así como por la LOREYTF.

RE-295 - 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”.

Observación de OVE: El Banco parece haber incorporado las lecciones relacionadas a las dificultades en la implementación de reformas y empezado, particularmente a partir del 2005, un proceso de diálogo con el País que lleva a la aprobación de una operación programática. Los problemas sistémicos, a su vez, son reconocidos en la EP 2004-2006 (p. 20): *“Considerando que la debilidad institucional sigue siendo un factor crítico para efectividad el trabajo del Banco en el país, el criterio básico en el diseño de proyectos debe ser una estructura institucional sencilla. Dada la inestabilidad institucional, el Banco debe seguir apoyando a las instituciones ejecutoras y su estructura interna de incentivos, dentro la normativa vigente, para propiciar una menor rotación del personal. En este contexto, el Banco está apoyando al país para que las unidades ejecutoras estén integradas a la estructura institucional”*. Finalmente en lo que se refiere a los riesgos, y como se discute en el documento, el Banco siguió considerando a la inestabilidad política como un riesgo a su programa y no como un hecho concreto a ser considerado como parte del proceso de programación.