



Evaluación del Programa de País

# Ecuador

2007-2011

**Clasificación:** Documento Público



**Este trabajo se distribuye bajo una licencia Creative Commons (CC BY-NC-ND 3.0).** Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente esta obra a terceros, bajo las siguientes condiciones:



**Reconocimiento** — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra).



**No comercial** - No puede utilizar esta obra para fines comerciales



**Sin obras derivadas** - No se puede alterar, transformar o ampliar este trabajo.

**Renuncia** - alguna de estas condiciones puede no aplicarse si se obtiene el permiso del titular de los derechos de autor.

© **Banco Interamericano de Desarrollo**

Oficina de Evaluación y Supervisión

1350 New York Avenue, N.W.

Washington, D.C. 20577

[www.iadb.org/evaluacion](http://www.iadb.org/evaluacion)

## RESUMEN

---

Esta evaluación examina la relevancia, eficiencia y efectividad del Programa del BID con Ecuador durante el periodo 2007-2011. El período se caracterizó por un importante cambio político e institucional en el Ecuador, consagrado en la nueva Constitución de septiembre de 2008. Dada la articulación dentro del Plan Nacional para el Buen Vivir, el programa del BID se encontró bien compaginado con la agenda de país. Los resultados del BID en materia de eficiencia han sido desiguales. Pese a mejoras en cuanto a puntualidad y costos, la capacidad institucional de los organismos responsables de la ejecución de los proyectos del BID ha variado. Los indicadores de resultados indican avances en la senda del desarrollo del Ecuador; sin embargo, es difícil establecer en qué medida las intervenciones del BID han contribuido a lograr esas mejoras. En vista de los hallazgos, se sugiere que el BID, por ser uno de los principales prestamistas, entable un diálogo más activo sobre políticas públicas; priorice sectores que puedan abordar los problemas de competitividad, desigualdad y exclusión social; fortalezca la capacidad del país en materia de planificación, evaluación y seguimiento; y promueva el establecimiento de programas de capacitación para los organismos ejecutores nacionales y subnacionales.

## ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN .....	1
II.	CONTEXTO DEL PAÍS Y DESAFÍOS PARA EL DESARROLLO.....	1
	A. Contexto político.....	1
	B. Contexto macroeconómico .....	2
	C. Desafíos para el desarrollo.....	3
	1. Política fiscal .....	3
	2. Pobreza y desigualdad.....	5
	3. Empleo y competitividad .....	6
	4. Infraestructura y medio ambiente .....	7
III.	PERTINENCIA DEL BANCO .....	9
	A. Estrategia de País del Banco .....	9
	B. Modelo operativo del Banco .....	10
	1. Pilar I: Infraestructura productiva.....	12
	2. Pilar II: Desarrollo productivo y acceso a financiamiento .....	13
	3. Pilar III: Inclusión económica y social .....	14
	C. Coordinación entre donantes.....	15
IV.	EFICIENCIA DEL BANCO .....	15
	A. Vínculos de la estrategia con el financiamiento posterior .....	15
	B. Calidad de ejecución de los proyectos.....	16
	C. Costos de entrega del Banco .....	17
V.	EFFECTIVIDAD DEL BANCO.....	18
	A. Pilar I: Infraestructura productiva .....	18
	B. Pilar II: Desarrollo productivo y acceso al financiamiento .....	20
	C. Pilar III: Inclusión económica y social .....	21
VI.	RESUMEN Y RECOMENDACIONES.....	23

### [Referencias y anexos](#)

Este documento fue elaborado por un equipo dirigido por Jose Claudio Linares Pires (Economista Especialista Líder) e integrado además por Caio Piza (Investigador colaborador), Tulio Cravo (Investigador colaborador), Simón Lodato (Investigador colaborador) y Alejandra Palma (Consultora), bajo la supervisión general de Cheryl Gray (Directora). Amanda Telias y Pablo Adam también realizaron valiosos aportes al documento, y los siguientes revisores proporcionaron comentarios y sugerencias útiles: Inder Ruprah, Michelle Fryer, Anna Crespo y José Ignacio Sembler.

El equipo desea agradecer a Carlos Melo, Sergio Miguel Taborga y Leopoldo Avellan por su colaboración y por los comentarios y sugerencias proporcionados durante la preparación del documento. El equipo también desea agradecer a los representantes del gobierno ecuatoriano por su cooperación con la Oficina de Evaluación y Supervisión y sus comentarios y sugerencias sobre versiones borrador anteriores.

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

CAF	Corporación Andina de Fomento
CAN	Departamento de Países del Grupo Andino
CEA	Coordinadora Ecuatoriana de Agroecología
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CONELC	Consejo Nacional de Electricidad
CTH	Compañía de Titularización Hipotecaria
DIGERECIC	Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación
EMAAP-Q	Empresa Metropolitana de Alcantarillado y Agua Potable de Quito
ENEMDUR	Encuesta nacional de empleo y desempleo urbana y rural
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FLAR	Fondo Latinoamericano de Reservas
IDH	Índice de desarrollo humano
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Ecuador
MCDS	Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social
MTOP	Ministerio de Transporte y Obras Públicas
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PNBV	Plan Nacional para el Buen Vivir
PND	Plan Nacional de Desarrollo
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SIGEF	Sistema Integrado de Gestión Financiera
SIISE	Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador
TAME	Transportes Aéreos Militares del Ecuador
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
UTEPI	Unidad Técnica de Estudios para la Industria

## RESUMEN EJECUTIVO

El presente informe contiene una evaluación del Programa de País del Banco en Ecuador correspondiente al período 2007-2011. Ese marco cronológico abarca el período comprendido entre la fecha final de la anterior evaluación del Programa de País (2000-2006) y la fecha final de la actual Estrategia de País (2008-2011). El equipo de evaluación examinó las pruebas documentales proporcionadas por el Banco y otras fuentes, así como información recopilada en entrevistas con autoridades gubernamentales, representantes de la sociedad civil y personal del Banco en la Sede y en la Representación.

El período evaluado se caracterizó por un importante cambio político e institucional en el país, que se consagró en la nueva Constitución de septiembre de 2008. El nuevo gobierno que asumió en 2007 consideraba que las políticas de estabilización y ajuste estructural promovidas por las instituciones financieras multilaterales habían sido responsables de la debilidad institucional y las crisis socioeconómicas experimentadas por el país en los dos decenios anteriores. Para superar esa situación el gobierno puso en marcha un Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV), encaminado a promover la Revolución Ciudadana, un nuevo programa político destinado a lograr la intervención activa del Estado en la economía, con especial hincapié en los sectores social y de infraestructura.

Originalmente el gobierno se proponía financiar ese programa utilizando recursos internos generados por los ingresos petroleros y tributarios. Redujo la deuda externa del país mediante un incumplimiento de pagos de bonos soberanos mundiales y la readquisición de dichos bonos. El gobierno limitó su diálogo con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), pero mantuvo sus vínculos con la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Banco Interamericano de Desarrollo. Además, diversificó su cartera de empréstitos, recurriendo principalmente a China para atender necesidades financieras que con recursos de fuentes internas o fuentes multilaterales tradicionales no se habían satisfecho.

Durante el período evaluado, Ecuador logró importantes mejoras en la cobertura de la infraestructura, al tiempo que se redujeron marcadamente la pobreza y la desigualdad, a pesar de que se mantienen las disparidades entre el sector rural y urbano. Estos logros reflejan un crecimiento económico constante y una inversión en rápido aumento en programas sociales y de infraestructura. La sostenibilidad de tales mejoras suscita preocupación, habida cuenta del alto grado en que los ingresos e inversiones públicos dependen de los ingresos petroleros. La producción petrolera ecuatoriana no ha sido especialmente dinámica en años recientes, si bien el aumento de los precios del petróleo ha ayudado a sustentar el aumento de la inversión pública. La inversión privada ha disminuido, pero se la necesitará para complementar el financiamiento público de las mejoras necesarias en materia de infraestructura.

Un análisis comparativo de las metas y los objetivos de la estrategia de país más reciente y de la anterior no revela diferencias sustanciales. De hecho, sus metas han sido lo suficientemente amplias como para brindar flexibilidad al Banco, a medida que va descubriendo la manera de trabajar en un contexto de preferencias políticas cambiantes. Al articularse dentro del marco del PNBV, el programa del Banco se ajustó a los objetivos del

país. El BID logró mantener activo el programa en este contexto complejo y cambiante. Los tres pilares de la estrategia del Banco con el país, a saber, infraestructura productiva, acceso a financiamiento e inclusión social, se basaron en las competencias básicas del Banco (transporte, electricidad y microcrédito) y en su experiencia acumulada (agua, saneamiento y modernización urbana). En los tres pilares el BID financió también componentes institucionales de proyectos y cooperación técnica.

Tras la crisis financiera de 2008, con el objeto de ayudar a financiar su amplio plan de inversiones, el país solicitó financiamiento al Banco. La falta de acuerdo entre el país y el FMI inhibió el suministro por parte del Banco de préstamos de emergencia o en apoyo de reformas de política, y el BID suministró apoyo mediante operaciones de inversión con y sin garantía soberana, cooperación técnica no reembolsable y fondos no reembolsables destinados a inversiones. Desde el punto de vista de la coordinación de los donantes, lo limitado del diálogo entre el gobierno y el Banco Mundial y el FMI redujo la interacción entre el BID y otros donantes. En el pasado, el BID coordinó sus programas con el Banco Mundial y el FMI y en menor medida con la CAF, la cual ha aumentado notoriamente su financiamiento a Ecuador.

La Estrategia de País 2008-2011 se puso en marcha cuando el PNBV y las reformas políticas y económicas del gobierno se estaban consolidando. La época estuvo signada también por un cambio institucional sustancial en el país, incluida una intensa rotación de funcionarios en los ministerios y unidades de ejecución de los proyectos del Banco. Ello condujo a una discordancia considerable entre el propósito del programa, tal como se planteaba en el documento de la Estrategia de País, y la asistencia efectivamente otorgada al país.

En materia de eficiencia, los resultados del Banco han sido dispares. Ha habido muestras de progresos en cuanto a la puntualidad en la preparación y entrega de programas en Ecuador con respecto al período anterior (2000-2006). Los costos de preparación y ejecución han disminuido, aunque siguen superando los promedios del Banco.

Pese a las mejoras logradas en cuanto a puntualidad y costos, la calidad de la ejecución de los proyectos es motivo de preocupación. En el período 2007-2009, el número de proyectos que registraron problemas de ejecución señalados en sus informes de seguimiento del desempeño del proyecto (ISDP) aumentó en comparación con el período 2000-2006. El porcentaje de ISDP en los que se da cuenta de problemas en la consecución de los objetivos de desarrollo aumentó de 8% a 11%, entre estos períodos, cifra superior al promedio del Banco en 2007-2009 (8%). Hay claros desequilibrios en la capacidad institucional de los organismos responsables de la ejecución de proyectos del Banco.

En términos globales, los indicadores de resultados disponibles indican avances en la senda de desarrollo de Ecuador en el período. No obstante, la evaluación de la eficacia del Banco se ve complicada por dos factores. En la actualización de la Estrategia de País se incluyeron indicadores que permitan abordar la falta de evaluabilidad de dicha estrategia, lanzada en 2008, pero los indicadores son de carácter general y es difícil establecer en qué medida las intervenciones del Banco contribuyeron a lograr mejoras en los indicadores de referencia. A nivel de proyectos, la corta edad de la cartera, sumada a la falta de información documentada sobre proyectos completados o ejecutados en el período dificultaron la

evaluación de resultados. Sólo en 6 de 27 proyectos que se desembolsaron durante el período cubierto por la evaluación se presentó información referente a los resultados, y los que sí se presentaron estaban vinculados especialmente con el pilar de inclusión social. Los mismos se implementaron principalmente en el período de la estrategia anterior e incluyeron el Proyecto de Rehabilitación Urbana de Quito, los Proyectos de Agua y Saneamiento y los Proyectos de Rehabilitación Urbana de Cuenca.

Basándose en los hallazgos de la evaluación, OVE desea presentar a la Administración las siguientes recomendaciones:

1. **El Banco ha de adoptar una actitud más resuelta a la hora de entablar un diálogo sobre políticas.** Por ser uno de los principales prestamistas del país, el Banco debería estar en condiciones de contribuir a los esfuerzos del gobierno por definir un programa nacional dirigido a reducir la vulnerabilidad económica del país frente a factores exógenos y mejorar el clima de negocios y los índices de competitividad.
2. **El Banco ha de seguir priorizando sectores que puedan abordar los problemas de competitividad, desigualdad y exclusión social.** Dada su limitada capacidad para atender las necesidades de financiamiento del país, el Banco debería
  - a. **Modificar el diseño del apoyo que proporciona, para apalancar otras inversiones,** aplicando medidas como las que figuran a continuación:
    - (i) ayudar a mejorar los marcos normativos para los sectores de infraestructura, a fin de atraer fondos de asociaciones público–privadas e inversiones extranjeras;
    - (ii) seguir financiando componentes institucionales de proyectos, aprovechando la experiencia adquirida en el pasado; y
    - (iii) ayudar a mejorar la gobernanza institucional de las empresas de petróleo y electricidad.
  - b. **Ampliar el respaldo que proporciona, para ayudar a corregir las desigualdades entre zonas urbanas y rurales.** El Banco debería seguir respaldando programas de salud, educación, agua y saneamiento en zonas urbanas y rurales pobres, aprovechando la experiencia que ha acumulado en esos sectores.
  - c. **Evitar las solicitudes** cuyos beneficios económicos claramente no justifiquen el respaldo del Banco, como fue el caso del Proyecto de Transportes Aéreos Militares del Ecuador (TAME).
3. **El Banco ha de seguir fortaleciendo la capacidad del país en materia de planificación, evaluación y seguimiento, trabajando con la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES),** entidad responsable de gestar los planes nacionales que son el marco de la Estrategia de País.

4. **El Banco ha de continuar promoviendo el intercambio de experiencias y el establecimiento de programas de capacitación comunes para los organismos ejecutores nacionales y subnacionales.** Además de la cooperación técnica en la fase de evaluación de los proyectos, el Banco podría contribuir a aumentar la capacidad del país para manejar proyectos del BID promoviendo la celebración de seminarios y talleres con el personal responsable de ejecutar los proyectos de la institución. El objetivo es fortalecer a los organismos dotados de menor capacidad institucional y reducir los desequilibrios entre ellos, contribuyendo así a lograr más eficiencia y eficacia en la ejecución de proyectos.

Recomendaciones de OVE	Respuestas de la Administración
<p><b>El Banco ha de adoptar una actitud más resuelta a la hora de entablar un diálogo sobre políticas.</b> Por ser uno de los principales prestamistas del país, el Banco debería estar en condiciones de contribuir a los esfuerzos del gobierno por definir un programa nacional dirigido a reducir la vulnerabilidad económica del país frente a factores exógenos y mejorar el clima de negocios y los índices de competitividad</p>	
<p><b>El Banco ha de seguir priorizando sectores que puedan abordar los problemas de competitividad, desigualdad y exclusión social.</b> Dada su limitada capacidad para atender las necesidades de financiamiento del país, el Banco debería</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. <b>Modificar el diseño del apoyo que proporciona, para apalancar otras inversiones,</b> aplicando medidas como las que figuran a continuación: <ul style="list-style-type: none"> <li>i. ayudar a mejorar los marcos normativos para los sectores de infraestructura, a fin de atraer fondos de asociaciones público-privadas e inversiones extranjeras;</li> <li>ii. seguir financiando componentes institucionales de proyectos, aprovechando la experiencia adquirida en el pasado; y</li> <li>iii. ayudar a mejorar la gobernanza institucional de las empresas de petróleo y electricidad.</li> </ul> </li> <li>b. <b>Ampliar el respaldo que proporciona, para ayudar a corregir las desigualdades entre zonas urbanas y rurales.</b> El Banco debería seguir respaldando programas de salud, educación, agua y saneamiento en zonas urbanas y rurales pobres, aprovechando la experiencia que ha acumulado en esos sectores.</li> <li>c. <b>Evitar las solicitudes</b> cuyos beneficios económicos claramente no justifiquen el respaldo del Banco, como fue el caso del Proyecto de Transportes Aéreos Militares del Ecuador (TAME).</li> </ul>	
<p><b>El Banco ha de seguir fortaleciendo la capacidad del país en materia de planificación, evaluación y seguimiento, trabajando con la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES),</b> entidad responsable de gestar los planes nacionales que son el marco de la Estrategia de País.</p>	
<p><b>El Banco ha de continuar promoviendo el intercambio de experiencias y el establecimiento de programas de capacitación comunes para los organismos ejecutores nacionales y subnacionales.</b> Además de la cooperación técnica en la fase de evaluación de los proyectos, el Banco podría contribuir a aumentar la capacidad del país para manejar proyectos del BID promoviendo la celebración de seminarios y talleres con el personal responsable de ejecutar los proyectos de la institución. El objetivo es fortalecer a los organismos dotados de menor capacidad institucional y reducir los desequilibrios entre ellos, contribuyendo así a lograr más eficiencia y eficacia en la ejecución de proyectos.</p>	



## **I. INTRODUCCIÓN**

- 1.1 Esta evaluación corresponde al período 2007-2011, marco cronológico que abarca el período comprendido entre la fecha final de la anterior Evaluación de Programa de País (2000-2006) y la fecha final de la actual Estrategia de País (2008-2011). En ella se examinan las pruebas documentales proporcionadas por el Banco y otras fuentes, así como información recopilada en entrevistas con autoridades gubernamentales, representantes de la sociedad civil y personal del Banco en la Sede y en la Representación. La evaluación abarca todos los préstamos aprobados entre 2007 y 2010 y todos los préstamos aprobados antes de 2007 que se desembolsaron en el período de análisis, totalizando 27 préstamos con o sin garantía soberana.
- 1.2 Esta evaluación se divide en cinco capítulos, además de la presente introducción. En el primero se resumen tanto el contexto en que se implementó el programa del Banco como los desafíos que experimenta el país en el ámbito del desarrollo. En el segundo se pasa revista al programa del Banco y se evalúa la pertinencia de la institución para atender las necesidades del país. En el tercero se examina la eficiencia lograda por el Banco en cuanto a ejecución de programas. En el cuarto se analiza la efectividad en el desarrollo de la labor del Banco, incluidos los resultados de la Estrategia de País y de los proyectos. En el último capítulo se presentan las conclusiones y recomendaciones de la evaluación, con miras a la futura estrategia del Banco con Ecuador.

## **II. CONTEXTO DEL PAÍS Y DESAFÍOS PARA EL DESARROLLO**

### **A. Contexto político**

- 2.1 La elección del nuevo gobierno en 2007 dio lugar a importantes cambios en el contexto político de Ecuador. Desde la elección, las autoridades han ganado sucesivos referendos populares y han consolidado su programa político. En septiembre de 2008 se aprobó una nueva Constitución, que cambió el marco institucional del país. El presidente fue reelegido para un nuevo mandato, que finaliza en 2013, con la posibilidad de aspirar a una reelección más. Este período ha estado signado por una estabilidad política inusual para un país en el que, en los últimos 10 años, cuatro presidentes fueron sustituidos por los respectivos vicepresidentes.
- 2.2 El nuevo gobierno reubicó inmediatamente al país en el frente externo. Asimismo, revisó su relación con los organismos multilaterales y concluyó que las necesidades del país deberían financiarse en la medida de lo posible con recursos internos generados por los ingresos petroleros y tributarios<sup>1</sup>. Durante el período, el país redujo su diálogo con el FMI y el Banco Mundial, y en 2008 incurrió en incumplimiento en las obligaciones de bonos mundiales, que luego readquirió, por un monto aproximado de US\$3.200 millones<sup>2</sup>. En última instancia, el gobierno mantuvo sus vínculos con la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el BID, pero además diversificó sus fuentes de financiamiento, recurriendo a China para

contribuir a atender necesidades financieras no satisfechas con fuentes internas, de la CAF o del BID. En 2011 China se convirtió en el principal acreedor extranjero de Ecuador, tras prestarle alrededor de US\$2.250 millones para financiar la construcción de una planta de generación hidroeléctrica.

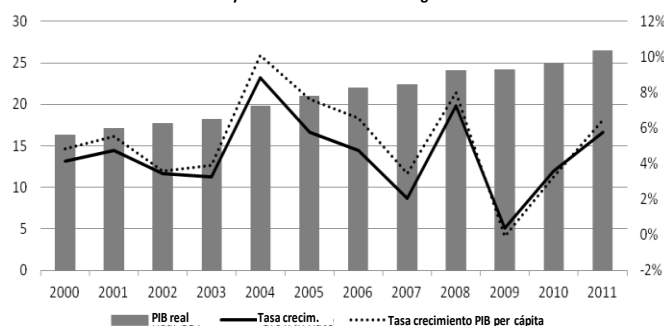
- 2.3 Las importaciones y exportaciones de Ecuador están sumamente concentradas en un pequeño grupo de países; más del 84% de sus exportaciones de petróleo se realizan a los Estados Unidos (55%), Perú (13%), Panamá (10%) y Venezuela (6,2%) y alrededor del 50% de las exportaciones no petroleras se destinan a Estados Unidos (22,7%), Colombia (9,8%), Rusia (8,7%) y Venezuela (8,5%). Las cifras de importaciones son muy similares<sup>3</sup>.

## B. Contexto macroeconómico

- 2.4 De una comparación de varios indicadores macroeconómicos entre dos períodos, 2007-2011 y 2000-2006, y con sus pares en América Latina se desprende que el desempeño macroeconómico del país ha sido razonablemente bueno, especialmente a la luz de la crisis financiera mundial en el

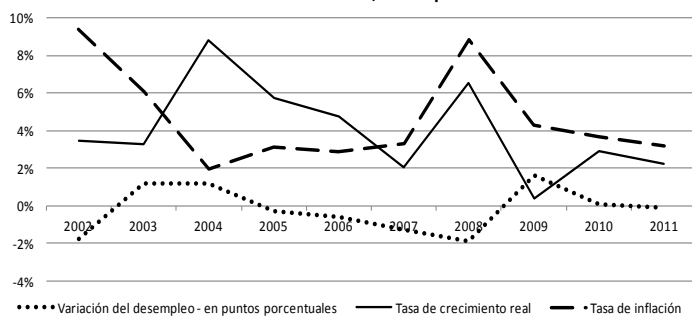
más reciente de dichos períodos. Las tasas de crecimiento promedio del producto interno bruto (PIB) real fueron del 4,2% en el período 2007-2011, es decir, 0,8 punto porcentual por debajo de las correspondientes al período anterior (2000-2006). Análogamente, el PIB per cápita (en paridad de poder adquisitivo) registró un aumento del 6%, en promedio, durante 2002-2006, valor un cuarto superior a la cifra registrada durante 2007-2011 (véase el Gráfico 1)<sup>4</sup>. El crecimiento económico de Ecuador en 2007-2011 estuvo por debajo de la mediana de sus

Gráfico 1 – PIB real y crecimiento del PIB a lo largo de la década



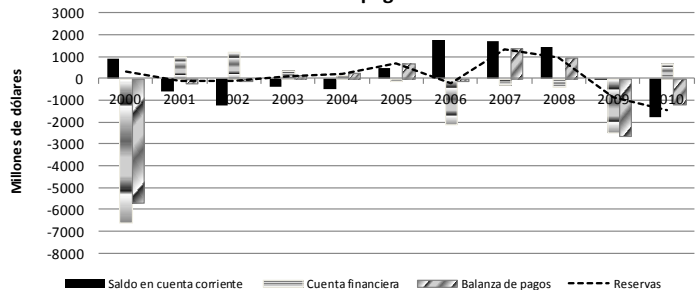
Fuente: FMI, Perspectivas de la economía mundial 2011. 2005 = 100

Gráfico 2 – Tasa de crecimiento, desempleo e inflación



Source: IMF, World Economic Outlook Database, 2011

Gráfico 3 – Balanza de pagos de Ecuador



Fuente: Banco Central del Ecuador, Boletín Trimestral de la Balanza de Pagos de Ecuador.

pares regionales, y su inflación fue igual a la mediana (Cuadro A-2.1). La tasa de desempleo fue en promedio del 7,7% en 2007-2011, 2,7 puntos porcentuales por debajo del valor registrado en 2000-2006. Si bien dicha tasa se redujo sostenidamente entre 2004 y 2008, se vio afectada negativamente por la contracción de la actividad económica (Gráfico 2) que siguió a la crisis financiera de 2008. El Gráfico 2 revela también una asociación positiva más marcada entre empleo y crecimiento desde 2007 (véase también el Gráfico A-2.1).

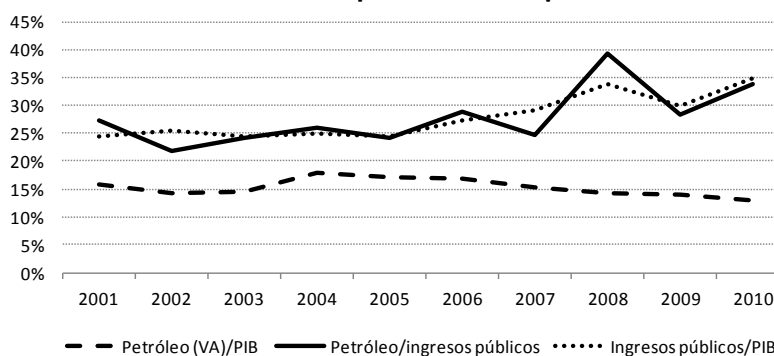
- 2.5 El Gráfico 3 muestra la evolución de la balanza de pagos de Ecuador desde 2000. El desempeño de la balanza de pagos ha estado alineado con saldo en cuenta corriente desde 2007 (, a excepción de 2009), y las reservas del país han exhibido un comportamiento más cíclico. El alto precio del petróleo y la afluencia de dólares a la economía ecuatoriana a través de las exportaciones de petróleo no dieron lugar a una acumulación de reservas<sup>5</sup>. En una economía dolarizada con escasa afluencia de capitales (fundamentalmente como consecuencia del bajo nivel de inversión extranjera directa), la oferta monetaria evoluciona *pari passu* con el saldo en cuenta corriente y las existencias de reservas. Una caída pronunciada de los precios del petróleo implicaría una menor afluencia de dólares al país, lo cual afectaría negativamente el desempeño del saldo en cuenta corriente y de la oferta monetaria del país.

## C. Desafíos para el desarrollo

### 1. Política fiscal

- 2.6 El petróleo desempeña un papel importante en la economía ecuatoriana y representa una proporción creciente de los ingresos públicos, a pesar de que dicho sector no ha exhibido un especial dinamismo en términos de producción en años

**Gráfico 4 – Dependencia del petróleo**



Fuentes: Banco Central del Ecuador y FMI, base de datos de Perspectivas económicas mundiales de 2010.  
Nota: Petróleo (VA) corresponde al valor agregado del petróleo en el total del PIB e incluye el refinanciamiento y la extracción de ese producto.

recientes. En 2011 el sector del petróleo generó alrededor del 40% de los ingresos del gobierno central y alrededor del 60% del total de exportaciones, según ilustran los Gráficos 4 y A-2.4. Si bien los precios del petróleo disminuyeron durante la crisis financiera mundial de 2008 (véase el Gráfico A-2.3), se recuperaron y en los últimos años se han mantenido sólidos.

- 2.7 El Cuadro 1 resume la evolución de los indicadores fiscales del sector público no financiero; muestra un pronunciado incremento en el gasto corriente como proporción del PIB y en los déficit primario y nominal entre 2007 y 2011. Si bien los ingresos públicos aumentaron en ese período, el gasto público lo hizo también a un ritmo mayor.<sup>6</sup>

**Cuadro 1 – Política fiscal expansiva en Ecuador**

	2000	2006	2000- 2006 (% de var)	2007	2008	2009	2010	2011	2007- 2011  (% de var)
<i><b>Indicadores de flujos - Sector público no financiero</b></i>									
Total del ingreso/PIB	25,3	27,2	7,5	29,0	40,0	35,3	40,0	47,8	64,5
Total del gasto/PIB	23,9	23,6	-1,0	26,9	39,3	39,6	41,6	48,8	81,7
Gasto corriente/PIB	19,0	19,0	-0,1	19,4	26,4	26,8	29,2	33,9	74,3
Resultado primario/PIB	7,9	5,8	-26,6	4,2	1,9	-3,6	-0,9	-0,2	-105,8
Saldo fiscal/PIB	1,5	3,6	148,6	2,3	0,6	-4,3	-1,6	-1,0	-143,7
<i><b>Indicadores de fondos</b></i>									
Deuda interna/PIB	17,3	7,9	-54,3	7,1	6,7	5,5	8,0	6,8	-4,0
Deuda externa/PIB	69,0	24,5	-64,5	23,4	18,6	14,2	15,0	15,2	-34,7
Deuda total/PIB	86,3	32,4	-62,5	30,5	25,3	19,7	23	22	-27,9
<i><b>Instituciones multilaterales</b></i>									
Banco Mundial/Deuda externa	7,8	7,5	-3,8	6,6	6,2	7,4	5,4	3,8	-42
FMI y FIDA/Deuda externa	1,4	0,4	-71,4	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1
BID/Deuda externa	17,6	18	2,3	18,5	19,6	27,9	24,6	23,4	26,5
CAF/Deuda externa	8	11,8	47,5	17,6	17,3	24,1	24,9	24	36,4
FLAR/Deuda externa	2,6	2,9	11,5	1,7	0,0	6,5	4,9	1,8	5,9

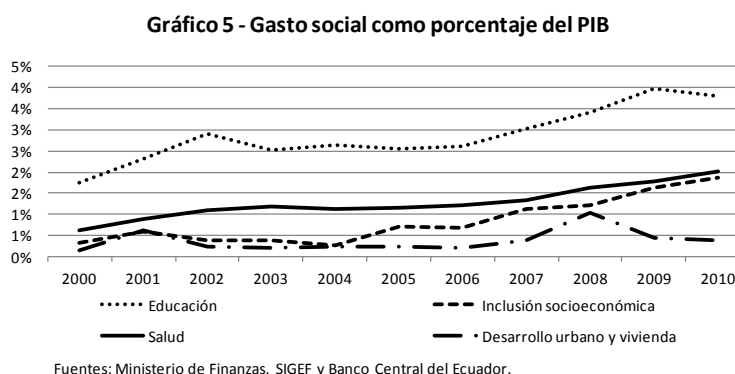
- 2.8 La tercera y la última columnas del Gráfico 1 muestran el desempeño fiscal del país en dos períodos, a saber, 2000-2006 y 2007-2011. De 2007 a 2011 el gasto total como proporción del PIB aumentó alrededor del 82%, tras haber permanecido prácticamente sin cambios entre 2000 y 2006, si bien ese aumento fue resultado de un cambio en la metodología de consolidación de cuentas. Ello financió el rápido incremento del gasto social ocurrido entre 2007 y 2010 (véase el Gráfico 5) y la marcada tendencia ascendente de la inversión pública durante el mismo período (véanse los Gráficos A-2.5 y A-2.8).
- 2.9 El Cuadro 1 ilustra también los niveles de deuda menguantes de Ecuador y la creciente proporción del total de la deuda externa del país que corresponde a las instituciones multilaterales. El Banco y la CAF son dos prestamistas extranjeros importantes; a cada uno de ellos le corresponde alrededor del 25% de la deuda externa del país, y ambas instituciones han aumentado su exposición relativa en los últimos años.

## **2. Pobreza y desigualdad**

- 2.10 La pobreza y la desigualdad de ingresos en Ecuador han caído de manera pronunciada desde 2006 (véase el Cuadro A-2.2), si bien persisten las disparidades entre medios urbanos y medios rurales. En diciembre de 2006, el porcentaje global de pobreza era del 38%, (26% de esa cifra en las zonas urbanas y 61% en las zonas rurales). La incidencia de la pobreza se redujo en el 24% entre diciembre de 2006 y diciembre de 2011, 33% en las zonas urbanas y 16% en las rurales. La alta incidencia de la pobreza rural seguirá siendo uno de los desafíos más apremiantes para el país en el futuro cercano. La desigualdad de ingresos, medida por el coeficiente de Gini, se redujo en el 12% en ese mismo período, pasando de 0,54 a 0,47 (Cuadro A-2.2).
- 2.11 El índice de Gini y la incidencia de la pobreza son medidas basadas en los ingresos, y cambian en respuesta a perturbaciones temporales de la economía, como la reducción del PIB real. En forma alternativa se puede examinar la evolución del índice de desarrollo humano (IDH). Según la clasificación de las Naciones Unidas, desde 2000 Ecuador ha alcanzado la categoría de país con elevado IDH. Así, el país ha tenido un desempeño similar al de Colombia, Perú y Brasil en términos de desarrollo humano, a pesar de que se ha mantenido en un nivel básicamente uniforme a partir de 2005 (Gráfico A-2.6).
- 2.12 El acceso a los bienes públicos difiere en función del lugar (zonas rurales frente a zonas urbanas) y el grupo étnico. En 2010, la asistencia escolar entre los niños de 5 a 14 años fue de 96%, 98% y 93% a los niveles nacional, urbano y rural, respectivamente. Entre los jóvenes (15 a 17 años de edad), las tasas son más bajas: 81%, 88% y 70% a los niveles nacional, urbano y rural, respectivamente. Las tasas de asistencia más bajas de todas corresponden a los montubios (59%) y a los indígenas (alrededor de 70%)<sup>7</sup>
- 2.13 El gobierno se ha esforzado por reducir las disparidades entre medios urbanos y medios rurales a través de su gasto en programas sociales. Una de las iniciativas más conocidas es el Bono de Desarrollo Humano, un programa de transferencia de ingresos que proporciona US\$35 a los hogares con ingresos mensuales inferiores a la línea de la pobreza y con hijos de entre 6 y 15 años de edad. En 2010 el 30% de los hogares se vio beneficiado por el programa (de ese 30%, el 61% se encontraba en zonas rurales, alrededor del 67% correspondía a indígenas y casi el 33% a afroecuatorianos<sup>8</sup>.
- 2.14 En Ecuador otro importante tema relacionado con la pobreza es el de la inclusión financiera y el acceso al crédito por parte de las personas pobres y las PYME. En 2010 el sector de PYME abarcaba el 83% de las empresas ecuatorianas, según datos del INEC. Este segmento es menos productivo que el de las empresas de mayor tamaño, y los salarios son más bajos<sup>9</sup>. Las encuestas de empresas y microempresas muestran que en Ecuador la falta de acceso al crédito es un factor restrictivo para muchas PYME. El sector financiero incurre en altos costos para financiar esos segmentos, debido al alto grado de informalidad de las empresas tanto rurales como

urbanas y al hecho de que las tasas de interés no están basadas en el mercado<sup>10</sup>. A escala nacional la cartera microfinanciera alcanzó un monto de US\$2.430 millones (equivalente al 4% del PIB) en 1.470.000 operaciones<sup>11</sup>. La Ley de Economía Solidaria, aprobada en abril de 2011, es una iniciativa del gobierno destinada a facilitar a los pequeños productores y microempresarios su acceso a financiamiento<sup>12</sup>.

- 2.15 En 2009 el índice de mortalidad infantil (niños de hasta un año de edad) fue de 11 niños por cada 1000 nacidos vivos, lo que supone una disminución de alrededor del 17% con respecto a 2006. Aunque la mortalidad neonatal se redujo en



el 9% en el mismo período, la mortalidad materna (fallecimiento de la madre poco después del embarazo) fue de alrededor de 68,4 madres por cada 100.000 nacidos vivos, lo que supone un incremento del 54% con respecto a 2006<sup>13</sup>.

- 2.16 El gasto público en salud y educación ha seguido una tendencia al alza desde el año 2000 (véase el Gráfico 5), con un incremento particularmente pronunciado desde 2007. En 2010 el gobierno gastó alrededor del 4% del PIB en educación y 2% tanto en salud como en inclusión socioeconómica, casi 60% más que en 2006. El gasto público en vivienda y desarrollo urbano no superó el 0,5% del PIB, con excepción del año 2008. Las cifras oficiales estiman que el actual déficit cualitativo de vivienda es de alrededor de 1,3 millones de unidades [INEC (2011)].

### 3. Empleo y competitividad

- 2.17 Según cifras oficiales, en 2011 la tasa de desempleo de Ecuador fue del 4,2% (5,1% en las zonas urbanas) pese a que el subempleo seguía estando próximo al 57,1% (46,6% y 77,8% en las zonas urbanas y rurales, respectivamente). Al mismo tiempo, el país ha ajustado anualmente el salario real en función del crecimiento del PIB real y de las tasas de inflación. Las fuertes subidas que muestra el Gráfico A-2.7 revelan la magnitud de los ajustes de los salarios reales en cada uno de los cuatro años analizados. A escala nacional los salarios reales registraron un aumento del 26% entre diciembre de 2007 y diciembre de 2011. La baja productividad laboral es un fenómeno común en muchos países de América Latina y el Caribe, y asume perfiles especialmente críticos en Ecuador [UTEPI; 2007]. De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (2011), la productividad laboral en Ecuador decayó abruptamente entre 2008 y 2009, y en 2010 el país ocupaba el segundo lugar entre los países de Sudamérica con la menor productividad<sup>14</sup>.

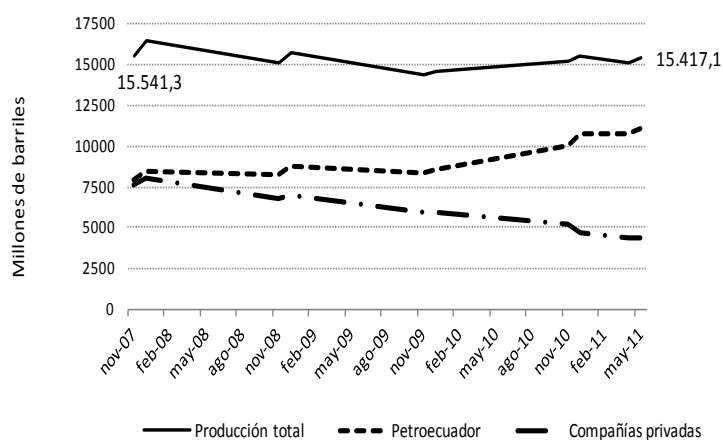
- 2.18 Ecuador necesita de la inversión privada para fomentar el crecimiento y el empleo y contribuir a financiar la infraestructura necesaria, pero la inversión privada ha ido disminuyendo en los últimos años (Gráfico A-28). La inversión extranjera directa anual promedio fue un 31% más baja en 2007-2011 que en 2000-2006. El Gráfico A-2.9 muestra que China viene siendo la principal fuente de inversión extranjera directa desde 2009, si bien en promedio la Unión Europea fue la principal fuente de inversión extranjera directa en 2007-2011. Ecuador pasó del puesto 90 al 101 del Índice de Competitividad Mundial de 2006-2007 a 2011-2012<sup>15</sup>. Los indicadores de gobernanza entre países también señalan preocupaciones en cuanto al entorno institucional, especialmente en materia de imperio del derecho y calidad normativa<sup>16</sup>. El gobierno se propone mejorar el clima de negocios por medio del Código de Producción aprobado en 2011. Un entorno institucional más estable afectaría positivamente a los responsables de la toma de decisiones del sector privado, al incentivarlos a participar en proyectos a largo plazo y trabajar en relación más estrecha con el sector público en asociaciones público-privadas<sup>17</sup>.

#### 4. Infraestructura y medio ambiente

- 2.19 Como ya se señaló, el sector petrolero no ha sido particularmente dinámico y en los últimos años la proporción que le corresponde al petróleo dentro del PIB nacional total se ha venido reduciendo. Como se indica en el Gráfico 6, en mayo de 2011 la producción total fue ligeramente inferior a la de noviembre de 2007, si bien en los últimos meses parece haber registrado un leve aumento, posiblemente como reflejo de la renegociación de los contratos petroleros entre el gobierno y algunas empresas privadas<sup>18</sup>. La proporción correspondiente al mercado privado se ha venido reduciendo desde 2007.

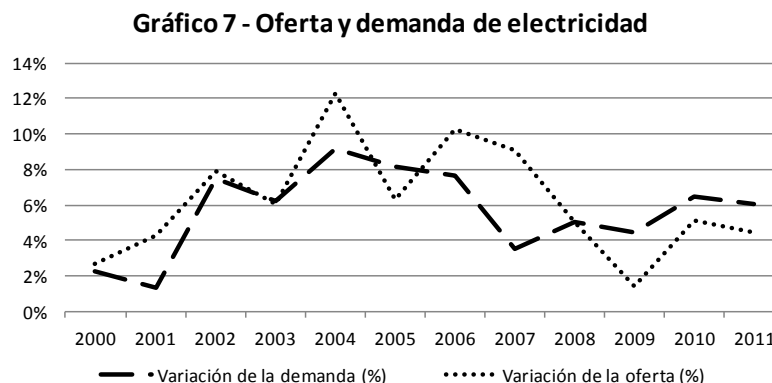
- 2.20 El país enfrenta grandes desafíos para ampliar la cobertura de las conexiones de servicios de alcantarillado, agua corriente y agua potable, especialmente entre los hogares rurales. Con respecto a las conexiones de alcantarillado, la cobertura ha mejorado desde 2006, pero sigue siendo inferior al 60%. En las zonas rurales no llega al 20%, y lo mismo sucede entre los indígenas (19,9%) y los montubios (16,3%)<sup>19</sup>.

**Gráfico 6 - Producción pública y privada de petróleo**



Fuente: Banco Central de Ecuador.

2.21 A pesar de algunas mejoras en la cobertura eléctrica, Ecuador padece los efectos de una infraestructura inadecuada en el sector de la electricidad<sup>20</sup>.



La producción de energía fluctuó entre 2003 y 2006, para luego registrar una caída abrupta hasta 2009 (Gráfico 7). En 2009 el país tuvo que racionar la distribución de electricidad. A partir de 2006 la demanda per cápita de electricidad ha aumentado con mayor velocidad que la producción eléctrica<sup>21</sup>. El gobierno ofrece subsidios para electricidad a lo largo de la cadena de producción y ha reglamentado los precios para el consumidor final<sup>22</sup>. Se estimó que en 2010 el gasto público en subsidios para el sector de la energía fue de US\$278 millones. Sin embargo, entre el 5% y el 10% de la población sigue careciendo de acceso a la electricidad [CONELEC; 2011].

2.22 La red de caminos principales ha mejorado en los últimos años, si bien subsisten brechas<sup>23</sup>. Según el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOP), entre 2007 y 2011 la inversión pública en ese sector se duplicó con creces en comparación con 2000-2006. El MTOP informa que, como consecuencia del Plan de Emergencia para dicho sector, el sector público ha realizado mejoras en alrededor de 2.900 km de caminos, y que aproximadamente 2.300 km de esos caminos están en muy buenas condiciones. El país también enfrenta desafíos en materia de transporte urbano. Se estima que alrededor del 65% de la población utiliza el transporte público urbano, pero la cantidad de automóviles privados ha seguido una tendencia al alza, lo que parece obedecer (i) al auge de la demanda de transporte desde la periferia hasta las zonas centrales, como consecuencia de la creciente cantidad de personas que viven en zonas periféricas; y (ii) a la escasez de transporte público para satisfacer la demanda en zonas periféricas. Las ineficiencias causadas por el uso excesivo de automóviles privados son notorias, y comprenden contaminación del aire, ruido, congestión del tránsito y accidentes.

2.23 La dependencia con respecto a los combustibles fósiles genera desafíos ambientales<sup>24</sup>. La producción de petróleo requiere de inversiones constantes para prevenir derrames, y las actividades petroleras, mineras y otras labores extractivas plantean riesgos para el medio ambiente, ya que producen desechos peligrosos. Los sectores de agua, saneamiento y recolección de desechos también necesitan de inversiones para proteger el medio ambiente<sup>25</sup>. Ecuador posee una rica

biodiversidad y también le es muy difícil obtener inversiones para proteger sus zonas costeras y prevenir la deforestación.

- 2.24 En resumen, Ecuador ha registrado reducciones importantes en la pobreza y la desigualdad en los últimos años, tanto debido a un crecimiento económico constante como a grandes aumentos del gasto en el ámbito social y en infraestructura. Subsisten muchos desafíos para sostener ese avance, incluidos el fortalecimiento del sector petrolero, el asegurar un clima de inversión que atraiga inversiones privadas y extranjeras, y el colmado de las brechas que quedan en materia de infraestructura y de productividad.

### **III. PERTINENCIA DEL BANCO**

#### **A. Estrategia de País del Banco**

- 3.1 Articulada dentro del marco del Plan Nacional de Desarrollo, en el que se definieron las prioridades del país para 2007-2010, actualizadas por el /Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV)<sup>26</sup>, la Estrategia de País del Banco está alineada y en consonancia con el programa del país. En la evaluación del PNBV se recalcó que las políticas de estabilización, los ajustes estructurales y la reducción del tamaño del sector público promovidos por las instituciones financieras multilaterales fueron las principales causas de la debilidad institucional y las crisis socioeconómicas experimentadas por Ecuador en los últimos dos decenios. Para revertir esa situación, en el PNBV se promovió la “Revolución Ciudadana”, un nuevo programa político consistente en una intervención activa del Estado en la economía y centrado en los temas sociales y de infraestructura<sup>27</sup>. En el PNBV se definió una amplia lista de 12 objetivos de desarrollo con 95 metas conexas (Recuadro A-3.1).
- 3.2 El Banco llevó a cabo 23 estudios de diagnóstico para encontrar esferas de apoyo que pudieran orientar el diálogo con el país. Sobre la base de esos estudios, en la Estrategia de País del Banco se definieron tres pilares estratégicos: (i) infraestructura productiva (petróleo, energía y transporte); (ii) desarrollo productivo y acceso a financiamiento (fortalecimiento de la supervisión del sistema financiero y acceso a financiamiento para micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME)); y (iii) desarrollo social e inclusión económica. Para cada uno de esos pilares, en la Estrategia de País se estableció también una serie de objetivos estratégicos del gobierno que pudieran corresponderse con las intervenciones del Banco en el período 2008–2011 (Recuadro A-3.1).
- 3.3 Un análisis comparativo de las metas y los objetivos de la Estrategia de País más reciente y de la anterior no revela diferencias sustanciales entre ambas<sup>28</sup>. De hecho, sus metas fueron suficientemente amplias como para brindar al Banco flexibilidad a medida que va descubriendo la manera de trabajar en un contexto de preferencias políticas cambiantes. En 2007, cuando el Banco y el gobierno negociaron una nueva estrategia, el primero aprobó préstamos por una suma de alrededor de US\$503 millones, así como operaciones en el marco del Programa de Facilitación

del Financiamiento al Comercio Exterior (TFFP), cooperaciones técnicas y operaciones del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) (Cuadro A-3.1), sobre la base de solicitudes específicas de las nuevas autoridades<sup>29</sup>. En particular, el Banco determinó que la consolidación de su relación con el nuevo gobierno dependía decisivamente de su propia capacidad para entregar oportunamente los proyectos solicitados por el gobierno ese año<sup>30</sup>.

- 3.4 El panorama político y el entorno económico ecuatorianos sufrieron muchos cambios, y el país ha tenido una intensa rotación de los ministros responsables de las unidades que ejecutan los proyectos del Banco<sup>31</sup>. Estos cambios experimentados por el entorno político han afectado en grado sumo la labor de programación del Banco. La Estrategia de País 2008-2011 reconocía la escasa capacidad del gobierno de “manejar demandas bajo una línea estratégica sistemática de mediano plazo”<sup>32</sup> pero no definió mecanismos de mitigación de esos riesgos.
- 3.5 En la evaluación se concluyó que los proyectos correspondían, en su mayoría, a esferas en que el Banco posee competencias básicas (transporte y electricidad), o ha acumulado experiencia y establecido un diálogo con el país (agua, saneamiento y modernización urbana). Al elegir esos proyectos, el Banco siguió una “ruta segura” para mitigar implícitamente los riesgos que supone operar en un marco de fuerte incertidumbre. La institución ha identificado asimismo nuevas esferas de operaciones como, por ejemplo, un programa plurianual de respaldo para Petroecuador.
- 3.6 La mayoría de las esferas seleccionadas por el Banco estaban también en consonancia con las recomendaciones anteriores de la Evaluación del Programa de País de que el Banco (i) siguiera respaldando los objetivos de competitividad y diversificación del país; (ii) encontrara esferas en que pudiera agregar valor en un contexto de pérdida de mercado frente a la CAF, principalmente en infraestructura; (iii) siguiera respaldando programas de educación en zonas rurales; y (iv) hiciera hincapié en el diálogo y la asistencia técnicos para mejorar la calidad del gasto público y la planificación estratégica<sup>33</sup>. Como se analizará en la sección siguiente, el Banco no siguió adelante con el préstamo en apoyo de reformas de política para fomentar la competitividad, pero sí respaldó algunos proyectos de cooperación técnica encaminados a fortalecer la planificación estratégica del país. Por otra parte, llevó a cabo una labor insuficiente en cuanto a la programación de proyectos de educación en zonas rurales, aunque financió respaldo a través de proyectos no programados.

## **B. Modelo operativo del Banco**

- 3.7 Si bien el Banco no ha identificado expresamente mecanismos de mitigación que permitan hacer frente a los riesgos de una programación realizada en condiciones de incertidumbre, ha definido implícitamente un modelo operativo para manejar ese contexto especial adaptándose a las preferencias del país. Al igual que al establecer los objetivos de la Estrategia de País, el Banco ha sido prudente en la definición de instrumentos financieros que respalden la consecución de los objetivos de la

estrategia. El Banco concibió una combinación de préstamos en apoyo de reformas de política, préstamos de inversión con y sin garantía soberana, operaciones de cooperación técnica y recursos no reembolsables en todas las esferas del programa. Un hecho sorprendente es que en su Estrategia País, el Banco previó asociaciones público-privadas para proyectos de infraestructura, pero sin definir actividades para abordar las deficiencias del marco normativo e institucional del país. Como se explica más abajo, las asociaciones nunca llegaron a establecerse.

- 3.8 En el período 2008-2011, el Banco aprobó operaciones de financiamiento por un monto aproximado de US\$1.700 millones, tales como préstamos con y sin garantía soberana (US\$1.643 millones), operaciones del FOMIN (US\$11,6 millones) y operaciones de cooperación técnica (US\$26,2 millones). El pilar II fue el que recibió el mayor número de préstamos (50%) y operaciones del FOMIN (83%), mientras que el pilar III recibió la mayor cantidad de proyectos de cooperación técnica (59%). En cuanto a montos aprobados para los préstamos, el pilar III estuvo a la cabeza, con 42%, seguido por los pilares I (31%) y II (27%).
- 3.9 El Banco trató de subsanar las deficiencias de capacidad institucional nacional —señaladas en la Estrategia de País— instrumentando operaciones de cooperación técnica con la mayoría de los préstamos. Esos proyectos de cooperación técnica se implementaron antes de la preparación de los proyectos o durante ese proceso. La excepción correspondió al préstamo sin garantía soberana para La Internacional, en que la cooperación técnica anterior no guardaba relación con la propia operación. La cooperación técnica del FOMIN brindó respaldo a los mismos objetivos que las operaciones sin garantía soberana, todas ellas relacionadas con el sector financiero (microcrédito, crédito hipotecario y cooperativas), como ocurrió con los proyectos del Banco Pichincha, la Compañía de Titularización Hipotecaria (CTH) y la Cooperativa de Ahorro y Crédito Jardín Azuayo. Por último, el Banco promovió también productos de conocimiento y actividades de fortalecimiento de capacidad referentes al sector privado, entidades académicas y la sociedad civil<sup>34</sup>.
- 3.10 La pertinencia del Banco como medio de satisfacer las necesidades financieras del país ha aumentado, a medida que se redujeron las opciones de financiamiento para el amplio plan de inversiones de Ecuador. En un principio, la estrategia del gobierno consistía en reducir el endeudamiento público y financiar programas prioritarios con recursos fiscales. En 2008, año en que el país aprobó la Ley Orgánica para la Recuperación del Uso Público de los Recursos Petroleros del Estado se aprobó un solo proyecto del BID. Conforme a esa ley, todos los fondos vinculados con ingresos petroleros se colocaron en el presupuesto general del gobierno como ingresos de capital que habían de usarse para financiar gastos de inversión de acuerdo con las prioridades del PNBV.
- 3.11 El país volvió a solicitar financiamiento del Banco como consecuencia de la crisis financiera mundial de 2008 (Gráficos A-3.1 y A-3.2). No obstante, el Banco afrontó ciertas restricciones en su financiamiento. En 2008, el país solicitó al Banco que duplicara el monto de la segunda operación del préstamo en apoyo de reformas de política para fomentar la competitividad<sup>35</sup>. Ecuador y el BID negociaron este

préstamo durante casi un año; finalmente el Banco se negó a su concesión, alegando que la regulación de las tasas de interés aplicada por el país en los mercados financieros obstaculizaba la operación. La posición del Banco fue congruente con sus anteriores actividades de diálogo y cooperación técnica para fortalecer la eficiencia y la transparencia institucional del sistema financiero<sup>36</sup>. El seguimiento de la primera operación de préstamo en apoyo de reformas de política ya había indicado riesgos moderados relacionados con falta de consenso institucional sobre las reformas estructurales y el régimen legislativo de funcionamiento del sistema financiero. En definitiva, esos fueron los principales factores que impidieron un acuerdo con respecto a la segunda operación. Con posterioridad, el vencimiento del acuerdo del FMI con Ecuador inhibió el ulterior suministro de préstamos en apoyo de reformas de política o préstamos de emergencia por parte del Banco.

- 3.12 El Banco logró mantener su programa de préstamos para inversión, a pesar de las complejidades correspondientes. Tras los cambios políticos registrados en la Municipalidad de Quito el Banco reformuló las cláusulas contractuales del Proyecto de Modernización del Centro Histórico de Quito con las nuevas autoridades. Como se explica en el Capítulo IV, esa reformulación hizo factible la culminación del proyecto, incluso con modificaciones de sus componentes. El Banco también superó el estancamiento del Proyecto del Aeropuerto de Quito (Recuadro A-3.2).

### **1. Pilar I: Infraestructura productiva**

- 3.13 Como se vio en el Capítulo II, la infraestructura representa un importante obstáculo para la competitividad de Ecuador. Anteriormente, el Banco había experimentado dificultades a la hora de aprobar préstamos públicos para los sectores de infraestructura debido a incertidumbres en los marcos normativos y a que no se definía el organismo ejecutor en el país<sup>37</sup>. En el período 2008-2011, advirtiendo que el gobierno no preveía papel alguno para el sector privado en la infraestructura, el Banco adoptó un modelo implícito de manejo de ese sector estratégico para Ecuador. La finalidad consistía en reanudar el diálogo con el país, que se había suspendido después de la cancelación del préstamo sin garantía soberana para el Proyecto Hidroeléctrico de Baba. Primero, el Banco facilitó financiamiento para satisfacer algunas necesidades del gobierno en materia de transporte, transmisión de electricidad y el sector petrolero. Los proyectos eran pertinentes pero de pequeña escala en relación con las necesidades del país. Segundo, el Banco seleccionó algunos componentes en los que podía agregar valor, tales como salvaguardias ambientales en el sector petrolero, fortalecimiento de la planificación en el ámbito de la electricidad y contratos basados en el desempeño para el mantenimiento de caminos, a fin de apuntalar la sostenibilidad de la inversión en esos sectores.
- 3.14 El Banco decidió dar al país señales de una participación a largo plazo, por ejemplo, aprobando el primer tramo (US\$350 millones) de una línea de crédito condicional para transporte vial (US\$1.000 millones)<sup>38</sup>. No obstante, actuó con prudencia en su diálogo con el país, absteniéndose de identificar las principales causas subyacentes de los problemas del sector que sus préstamos estaban llamados

a subsanar. Por ejemplo, aunque el corte de energía eléctrica había ocurrido un año antes de la aprobación del Programa de Apoyo a la Transmisión (operación EC-L1070), el tema de los cortes no se consideró en el documento de préstamo<sup>39</sup>. Análogamente, el proceso de litigio entre empresas privadas y el gobierno con respecto a la renovación de contratos de explotación petrolera no se mencionó en la evaluación inicial del proyecto de modernización del oleoducto de Quito (operación EC-L1040).

## **2. Pilar II: Desarrollo productivo y acceso a financiamiento**

- 3.15 El Banco utilizó principalmente instrumentos privados —préstamos sin garantía soberana y proyectos del FOMIN— para tratar de alcanzar los objetivos del pilar de desarrollo productivo y acceso a financiamiento. Proporcionando plazos largos (de 10 a 12 años) y movilizand prestamistas B<sup>40</sup>, el Banco identificó clientes privados capaces de promover la consecución de objetivos de desarrollo en el país mediante su apoyo. Como complemento, el Banco brindó respaldo a la cooperación técnica y el diálogo, a efectos de fortalecer los sectores financiero y de comercio del país.
- 3.16 El Proyecto La Internacional (operación EC-L1063), aprobado en diciembre de 2010, abarca un préstamo A y uno B, por US\$10 millones y US\$15 millones, respectivamente. Este préstamo sin garantía soberana consiste principalmente en el financiamiento de gastos de capital para establecer una nueva línea de producción de prendas vaqueras de “denim” (textil) y una nueva turbina para la pequeña estación hidroeléctrica de la planta. El proyecto busca incrementar la competitividad del sector textil, promover el uso de energía renovable y generar empleo.
- 3.17 Con respecto al acceso al crédito, el Banco trabajó con el Banco Pichincha, el más grande de Ecuador, para hacer frente al déficit de vivienda ampliando el acceso a microcrédito. El proyecto (operación EC-L1061) proporcionó un préstamo sin garantía soberana de US\$50 millones al mecanismo para contribuir a ampliar el plazo de los préstamos que otorga para financiamiento de la vivienda y el financiamiento a mediano plazo para MIPYME en Ecuador. El proyecto fue precedido por una operación del FOMIN encaminada a mejorar metodologías financieras y tecnologías bancarias para prestar mejores servicios a las PYME.
- 3.18 El Crédito para Desarrollo Comunitario (Proyecto EC-L1082) es el primer proyecto de la iniciativa de Oportunidades para la Mayoría en Ecuador. Su objetivo consiste en ampliar el acceso al financiamiento para obras de infraestructura social que benefician a personas de bajos ingresos en las provincias de Azuay, Cañar, El Oro, Loja y Morona Santiago. Este proyecto, aprobado en noviembre de 2010, consiste en dos préstamos sin garantía soberana, a saber, un préstamo A de US\$3 millones y un préstamo B subsiguiente de US\$6 millones.
- 3.19 El último préstamo sin garantía soberana orientado a la consecución de los objetivos de este pilar es el Proyecto del Mecanismo de Almacenamiento de Instrumentos Hipotecarios para la CTH (operación EC-L1031), aprobado en septiembre de 2009 y destinado a aumentar la liquidez de CTH S.A. para respaldar

el mercado hipotecario con destino a grupos sociales de ingresos bajo-medianos y medianos.

- 3.20 El Banco también aprobó préstamos con garantía soberana para atender los objetivos del pilar II. El Proyecto de Información y Gestión de Tierras Rurales (operación EC-L1071) está destinado a respaldar los esfuerzos realizados por el gobierno para conferir derechos de propiedad en zonas rurales, cuya falta impide a los agricultores obtener acceso al crédito para lograr mayor competitividad. El préstamo EC-L1059 respalda la competitividad del sector pesquero.

### **3. Pilar III: Inclusión económica y social**

- 3.21 El apoyo dado por el Banco a este pilar fue doble. Primero, atendió solicitudes ad hoc para programas nacionales formuladas por el gobierno. Segundo, tomó acciones de seguimiento a continuación de intervenciones anteriores en el país, a los niveles nacional y subnacional.
- 3.22 Con respecto a las solicitudes ad hoc, el país solicitó financiamiento para soluciones de vivienda. El Banco dio respaldo al país aprobando en diciembre de 2009 el Programa Nacional para Infraestructura Social de Vivienda (operación EC-L1074), así como el Proyecto de Modernización del Sistema Nacional de Registro Civil (operación EC-L1083). Este último es un proyecto relativamente nuevo, aprobado en diciembre de 2010, que respalda la ampliación del plan de modernización del registro civil en cuanto a inscripción, identificación y otorgamiento de documentación.
- 3.23 En cuanto al seguimiento de operaciones anteriores, en julio de 2010 se aprobó el nuevo Programa Nacional de Infraestructura para la Universalización de la Educación con Calidad y Equidad (operación EC-L1075), en cuyo documento de préstamo se indica que esa operación complementa las actividades del proyecto EC-L1018, encaminado a respaldar la universalización de la educación básica y mejorar la calidad y gestión de la educación, haciendo hincapié en zonas de frontera y rurales y zonas urbanas pobres. Análogamente, el proyecto de protección y cuidado de la salud (operación EC-L1076), aprobado en octubre de 2010, complementa las actividades del Programa de Aseguramiento Universal de Salud (PAUS) (operación EC-L1025), un proyecto de US\$90 millones aprobado en junio de 2006 y desembolsado casi en un 100%. Su objetivo consistía en mejorar, en cuanto a acceso y calidad, los servicios de salud destinados a los dos quintiles más pobres de la población, proporcionándoles un paquete básico de seguros de salud. Por último, el Banco aprobó el Programa de Infraestructura Rural de Saneamiento y Agua (operación EC-L1081), en enero de 2011, cuyo objetivo consiste en ampliar la cobertura de servicios eficientes y sostenibles de agua y saneamiento en comunidades rurales, que fue también el objetivo del Banco en intervenciones anteriores en zonas rurales del país.

### **C. Coordinación entre donantes**

- 3.24 Con respecto a la coordinación entre donantes, el limitado diálogo del gobierno tanto con el Banco Mundial como con el FMI redujo las oportunidades de una interacción entre el Banco y otros donantes. En tanto que, en el pasado, el BID coordinó programas con el Banco Mundial y el FMI, y en menor medida con la CAF<sup>41</sup>, cabe señalar que esta y el BID tienen áreas de intervención comunes, principalmente en los sectores de transporte y de agua y saneamiento, como se indica en la matriz de coordinación entre donantes de la Estrategia de País más reciente. No se ha producido ninguna superposición de cometidos en este período, en el que la CAF se convirtió en la principal entidad prestamista multilateral para Ecuador.
- 3.25 En Ecuador hay varios proveedores de cooperación técnica, como el Fondo Español de Cooperación para Agua y Saneamiento en América Latina y el Caribe (FECASALC) en el sector del saneamiento, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) con respecto a los efectos ambientales de las actividades pesqueras de pequeña escala y la Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS) para protección social y cuidado integrado de la salud. El Banco ha compartido diseños de proyectos de cooperación técnica orientados hacia esos sectores, pero hasta ahora no ha efectuado una coordinación importante con otras entidades en su ejecución.

## **IV. EFICIENCIA DEL BANCO**

### **A. Vínculos de la estrategia con el financiamiento posterior**

- 4.1 Sólo el 33% de los préstamos aprobados por el Banco y el 39% de los proyectos de cooperación técnica aprobados por la institución se previeron con anterioridad en el documento de la Estrategia de País (GN-2490). El porcentaje previsto para operaciones del FOMIN fue aún más bajo (13%). Esas cifras ponen de manifiesto la incertidumbre que existía en el momento en que se elaboró la estrategia.
- 4.2 Con respecto a la cartera de préstamos, la línea de crédito condicional para proyectos de transporte y el proyecto de modernización del oleoducto de Petroecuador fueron previstos en el documento de la Estrategia de País en el contexto del pilar I. Siete de los ocho proyectos previstos en dicho documento para el pilar II se aprobaron durante el período analizado<sup>42</sup>. No se aprobó, en cambio, el proyecto de mayor monto (US\$90 millones): el Proyecto del Sistema Nacional de Información y Gestión de Tierras Rurales (operación EC-L1071). Por último, en el pilar III ninguno de los cinco proyectos aprobados se previó en el documento de la Estrategia de País.
- 4.3 Con respecto a la cartera de cooperación técnica, sólo se aprobó uno de los tres proyectos previstos en el marco del pilar I (operación EC-T1180). Este proyecto se centra principalmente en el otorgamiento de respaldo para el programa de inversiones del sector del transporte. El porcentaje de previsión de proyectos fue

mayor en el caso del pilar II: se aprobaron cuatro de los nueve proyectos de cooperación técnica previstos. Esos proyectos abordan temas tales como el fortalecimiento de la supervisión de las instituciones financieras (operación EC-T1174), la implementación de procesos de resolución de instituciones financieras (operación EC-T1172), el fortalecimiento de la logística y facilitación del comercio (operación EC-T1173) y la preparación de la reforma de la gestión pública (EC-T1228). Por último, con respecto al pilar III se aprobaron ocho de 11 proyectos de cooperación técnica previstos: respaldo para orquestas sinfónicas infantiles (operación EC-T1102), universalización de la educación básica (EC-T1161), diseño y ejecución de políticas sociales (operaciones EC-T1161 y EC-T1123), capacidad de gestión de riesgos en Esmeraldas (operación EC-T1081), modernización del registro civil (operación EC-T1198), fortalecimiento del sistema de información del seguro social (EC-T1234) y el mejoramiento de la calidad de la educación primaria (EC-T1234).

## **B. Calidad de ejecución de los proyectos<sup>43</sup>**

- 4.4 La ejecución de programas ha sido dispar en Ecuador<sup>44</sup>. En el período 2000-2006 un promedio de 40% de los préstamos en ejecución desembolsaron sumas inferiores a las previstas originalmente. Esa proporción bajó al 30% para 2007-2010, cifra 18% inferior al promedio del Banco para el mismo período. El Gráfico A-4.1 muestra la cartera activa, las aprobaciones, las salidas y las cancelaciones registradas en el país entre 2004 y 2011. Al final de 2006 el saldo no desembolsado correspondiente a Ecuador ascendía a US\$457 millones, con 20 préstamos en ejecución<sup>45</sup>. A fines de 2010, el saldo no desembolsado ascendía a US\$1.009 millones, lo que equivale a un incremento del 221%.
- 4.5 Los informes de seguimiento del Banco muestran signos de deterioro en la calidad de los préstamos en ejecución durante el período 2007-2009 (son los datos más recientes de que se dispone, en virtud de la reciente eliminación del instrumento de informes de seguimiento del desempeño de proyectos [ISDP] en el Banco). En 2000-2006, 20% de los proyectos declararon problemas de ejecución en sus ISDP; esa cifra aumentó al 32% en 2007-2009, en comparación con el promedio del Banco (16%). El porcentaje de proyectos que registraron problemas de consecución de sus objetivos de desarrollo en sus ISDP aumentó del 8% al 11% entre estos períodos, en comparación con el promedio del Banco (8%).
- 4.6 El Cuadro A-4.2 ilustra de manera global los principales riesgos de ejecución. Se han deteriorado los siguientes indicadores de riesgos de ejecución: capacidad institucional del organismo ejecutor, coordinación interinstitucional, demoras en cuanto a cumplimiento de las condiciones contractuales y dificultades en materia de adquisiciones. El examen de los plazos de preparación de proyectos de préstamos con garantía soberana y períodos posteriores a la aprobación (Cuadro A-4.3) revelan disparidades entre las unidades de ejecución del país. El Proyecto de Modernización del Sistema Nacional de Registro Civil (operación EC-L1083), cuya gestión está a cargo del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social (MCDS-DIGERCIC), fue el que registró el más breve tiempo de preparación y el lapso

transcurrido entre la firma del proyecto y la fecha de elegibilidad para el primer desembolso fue de apenas un mes. Por el contrario, el proyecto EC-L1040, ejecutado por Petroecuador, fue el que registró los plazos más prolongados en todas las categorías. Los proyectos EC-L1065 y EC-L1070 también abarcan períodos más largos que el promedio del país. La ejecución de esas operaciones está a cargo del Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOP) y la Corporación Eléctrica del Ecuador, respectivamente. Por ejemplo, el primer desembolso del proyecto de transporte (operación EC-L1065), que fue aprobado en octubre de 2009, no se efectuó hasta el segundo trimestre de 2010. El sistema de informes de seguimiento de los proyectos indica que la firma de la operación se demoró y en dos componentes existe incertidumbre en relación con ciertas obras y servicios que se llevarán a cabo<sup>46</sup>. El proyecto de educación EC-L1018, aprobado en 2007, también registró un período de aprobación y firma más prolongado. En cambio, tres años después, el proyecto de educación EC-L1075 tardó menos que el promedio del Banco en ser aprobado, lo que pone de manifiesto mejoras en los procedimientos del Ministerio de Educación con respecto al cumplimiento de las condiciones previas establecidas por el Banco para los proyectos.

- 4.7 El análisis global de la cartera del Banco pone de manifiesto problemas en los proyectos que han estado en ejecución durante largo tiempo. Así ocurre con el Proyecto de Modernización Urbana en Quito (aprobado en junio de 2006) y el Proyecto del Aeropuerto de Quito (aprobado en 2005). Ambas operaciones se vieron afectadas por cambios políticos registrados en la municipalidad, que dieron lugar a su reformulación y a demoras en su ejecución. Análogamente, la Fase I del Proyecto de Modernización Municipal de Quito (operación EC-L1017) se aprobó en junio de 2006 y aún no se ha completado (la tasa de desembolso es del 61%)<sup>47</sup>. Por último, continúa pendiente el 2% del desembolso original de la Etapa II del Proyecto de Manejo de Recursos Costeros (operación EC-0193), aprobado en febrero de 2004<sup>48</sup>. El ISDP (2009) indica que esas demoras guardan relación con problemas relativos a cambios en la unidad ejecutora.

### **C. Costos de entrega del Banco<sup>49</sup>**

- 4.8 Aunque aún superan los promedios del Banco, los costos de preparación y ejecución se han reducido en comparación con los del período 2000-2006. Los costos de preparación se redujeron en forma sostenida después de 2005, pero volvieron a aumentar en 2010. En el período 2007-2010, los costos de preparación disminuyeron en el 60% en Ecuador con respecto a los del período 2003-2006, pasando de US\$5.414 a US\$2.293 por millón aprobado (Gráfico A-4.2). Para el período 2007-2010, en Ecuador el promedio de los costos de preparación superó, aunque en muy escasa medida, el promedio del Banco.
- 4.9 Los costos de ejecución también se redujeron en 2007-2010 con respecto al período de la estrategia anterior (2000-2006). En promedio ascendieron en Ecuador a US\$3.721 por millón desembolsado, lo que supone una disminución del 40%. Aun cuando esos costos siguen superando el promedio del Banco (US\$2.376), Ecuador

parece haber logrado mayor eficacia en función de los costos de ejecución que otros 15 países miembros (Gráfico A-4.3).

- 4.10 En 2007-2010 los flujos netos de financiamiento del Banco a Ecuador fueron negativos (US\$45,6 millones)<sup>50</sup>, lo que significa que el país reembolsó al Banco una suma superior a la que éste le había desembolsado. En la anterior Evaluación del Programa de País se señala lo siguiente: “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”.

## **V. EFECTIVIDAD DEL BANCO**

- 5.1 Para evaluar la efectividad del Banco en la consecución de los resultados de desarrollo en cada esfera estratégica en Ecuador se emplean dos metodologías. Primero, en el enfoque vertical descendente se consideran los indicadores correspondientes a las metas estratégicas enunciadas en los documentos de la Estrategia de País (véase el Cuadro A-5.2). Segundo, en el enfoque vertical ascendente se analizan los resultados basados en indicadores establecidos para cada proyecto individual. OVE analizó todos los préstamos aprobados entre 2007 y 2010 y todos los aprobados antes de 2007 que se desembolsaron durante el período analizado, lo que hace un total de 27 proyectos<sup>51</sup>. En el Recuadro A-5.1 se presenta una descripción de ambos enfoques de evaluación.
- 5.2 La evaluación de la efectividad del Banco se ve dificultada por dos factores. En la actualización de la Estrategia de País figuran indicadores para abordar la falta de evaluabilidad de la Estrategia de País lanzada en 2008. No obstante, los indicadores propuestos son de carácter general y es difícil establecer en qué medida las intervenciones del Banco contribuyeron a mejorar los indicadores. A nivel de proyecto, el hecho de que se trate de una cartera joven y la falta de información documentada sobre proyectos completados o ejecutados durante el período dificultaron la evaluación de los resultados<sup>52</sup>.

### **A. Pilar I: Infraestructura productiva**

- 5.3 Los indicadores de la Estrategia de País relacionados con intervenciones del Banco en la esfera de la infraestructura indican que se avanzó en esa esfera estratégica. No obstante, es improbable que estas mejoras estén directamente vinculadas a las intervenciones del Banco. Tal como se analizó en el Capítulo II, el índice de cobertura de electricidad ha aumentado tanto en las zonas urbanas como en las rurales: pasó del 86% en 2009 al 87,3% en 2010 en las zonas rurales y del 93% al 93,5% en las zonas urbanas en el mismo período. Esta mejora no está directamente relacionada con la intervención del Banco en el sector, ya que el Programa de Apoyo a la Transmisión de Electricidad (operación EC-L1070) es un nuevo proyecto que no ha tenido desembolsos durante el período en cuestión<sup>53</sup>.
- 5.4 En Ecuador el sistema de transporte depende en gran medida de carreteras y caminos y es esencial mejorarlo para promover la competitividad nacional. En el

documento de la Estrategia de País se establece un objetivo del 79,2% de carreteras y caminos que han de estar en buenas condiciones a más tardar en 2013<sup>54</sup>. En 2007 el 51,4% de las carreteras y caminos estaba en buenas condiciones y ese porcentaje aumentó al 67,5% en 2010. No obstante, el avance realizado hasta la fecha no está relacionado con las intervenciones del Banco, ya que el Primer Programa de Infraestructura y Conservación Vial (operación EC-L1065) es un proyecto nuevo, cuyo primer desembolso se efectuó en el segundo trimestre de 2010, lo que dejó escaso tiempo para que las intervenciones influyeran sustancialmente en el indicador. En todo caso, los buenos resultados vinculados con el indicador de calidad de los caminos no pueden atribuirse exclusivamente al Banco, cuyas intervenciones sólo abarcan una sección del sistema vial nacional<sup>55</sup>.

- 5.5 En la matriz de resultados de la estrategia también se propusieron indicadores sobre mejoramiento de la eficiencia energética para mitigar el impacto ambiental de las fases posteriores de la producción petrolera de Ecuador, expresado por la capacidad de transporte derivada de hidrocarburos a través de poliductos a nivel nacional (barriles diarios). No se han registrado resultados correspondientes al indicador propuesto<sup>56</sup>.
- 5.6 En el pilar de infraestructura productiva sólo un proyecto —el de Renovación de la Flota de Aeronaves de TAME (operación EC-L1045), aprobado antes de la puesta en marcha de la estrategia del Banco— presenta resultados ex post que hacen posible un análisis objetivo de la operación. Los resultados registrados en el informe de terminación de proyecto (ITP) muestran que seis de siete indicadores medidos mejoraron. Se logró también una reducción importante de las demoras, el tiempo de inactividad de las aeronaves y el número de vuelos cancelados. Asimismo, se produjo un considerable aumento del margen operativo de la compañía, que puede atribuirse directamente a las intervenciones del Banco. No obstante, el aporte al desarrollo de la operación se vio comprometido por la cancelación de rutas que impulsaban el desarrollo local y que justificaban el respaldo del Banco. Las lecciones aprendidas de esta operación llevaron al Banco a denegar la solicitud del país de llevar a cabo proyecto TAME II. El BID alegó, en particular, que la tasa de rendimiento económico negativa del proyecto en relación con la alta tasa de rendimiento financiero del proyecto no justificaba la participación del Banco e indicó que la operación podía ser financiada, en cambio, por el sector privado<sup>57</sup>.
- 5.7 Con respecto a los otros proyectos, el análisis es limitado porque se basa exclusivamente en observaciones de los informes de seguimiento y supervisión. La compleja operación del Aeropuerto de Quito (EC-L1005) es un préstamo de US\$75 millones aprobado en 2005 y desembolsado en el 66% hasta la fecha. Como se vio afectado por muchos problemas imprevistos, que se mencionan en el Recuadro A-3.3 del Capítulo III y se detallan en el Informe de Supervisión de Proyecto (PSR-2008), los desembolsos del Banco se cancelaron hasta que se completó su reformulación formal, en febrero de 2011.

- 5.8 El Proyecto del Sistema de Alerta Temprana y Gestión de Riesgos Naturales (operación EC-L1003) se aprobó en diciembre de 2005, habiéndose desembolsado el 100% de los US\$5 millones aprobados. Su propósito era reducir la vulnerabilidad de las regiones afectadas por las actividades de los volcanes Cotopaxi y Tungurahua y mejorar la gestión de riesgos de desastres naturales en la región. En el informe de seguimiento del proyecto se indica que la operación contribuyó a la creación de un nuevo estándar internacional para la gestión de riesgos de desastres naturales en Ecuador, a pesar de que OVE no tuvo a su disposición los indicadores específicos.

**B. Pilar II: Desarrollo productivo y acceso al financiamiento**

- 5.9 En la esfera de desarrollo productivo y acceso al financiamiento, los indicadores de la Estrategia de País relacionados con las intervenciones del Banco también dan muestras de avances a nivel de país. Por ejemplo, mejoraron los índices de profundidad del microfinanciamiento y acceso a servicios bancarios (véase el Cuadro A-5.2), lo que guarda relación con los objetivos del Proyecto del Servicio Financiero al Banco Pichincha (operación EC-L1061), aprobado en 2008, destinado a proporcionar un acceso más amplio al financiamiento para la vivienda y para PYME<sup>58</sup>. El Banco implementó también una operación del FOMIN llamada a fortalecer el financiamiento a las PYME por parte del Banco Pichincha, a pesar de que el proyecto carece de informes de seguimiento y de información sobre los indicadores relacionados con sus objetivos específicos.
- 5.10 En el país se redujeron levemente las cargas administrativas para la creación de una empresa. Según las cifras más recientes del informe Doing Business del Banco Mundial, ese proceso lleva en promedio 56 días, lo que supone una reducción de nueve días con respecto al nivel de referencia. No obstante, no se sabe hasta qué punto las intervenciones realizadas por el BID a través del Proyecto de Mejoramiento de la Competitividad (operación EC-L1004) contribuyeron a esa disminución. Un componente de este proyecto estableció ventanillas únicas de servicios en la Superintendencia de Compañías en Manta, Esmeraldas, Ibarra y Riobamba, tras alentadoras experiencias llevadas a cabo en Quito y Guayaquil<sup>59</sup>. En conjunto, en 2011 Ecuador figuró en el puesto 130 de entre 183 países en la escala del Banco Mundial relativa a la facilidad de hacer negocios, es decir, tres posiciones por debajo de la que logró en 2010<sup>60</sup>.
- 5.11 Los restantes proyectos comprendidos en esta esfera estratégica no están relacionados con ningún indicador medido en la Estrategia de País, y los sistemas de seguimiento y evaluación del Banco generalmente carecen de información sobre el logro de resultados. En los informes de seguimiento de los proyectos se incluye algo de información, aunque es limitada: el correspondiente al Proyecto de Apoyo a la Pesca Artesanal Costera (operación EC-L1059) indica que Ecuador logró cierto nivel de desarrollo que permite a entidades públicas tales como la Subsecretaría de Recursos Pesqueros crear equipos de administración para la ejecución del programa. Los informes de seguimiento del préstamo en apoyo de reformas de política para el proyecto de Mejoramiento de la Competitividad (operación

EC-L1004), aprobado en 2006, contenían ciertos datos. En el ISDP (2007) se calificó de satisfactoria la ejecución del proyecto y se presentaron pruebas de que los componentes de los proyectos se implementaron<sup>61</sup>. No obstante, no resulta claro si se logró la sostenibilidad del proyecto, ya que los riesgos que en el último ISDP se identificaban como moderados terminaron por materializarse en los hechos. Tal como se explica en el Capítulo III, esos factores hicieron que el Segundo Proyecto de Mejoramiento de la Competitividad no se apruebe.

### **C. Pilar III: Inclusión económica y social**

- 5.12 Al igual que en los pilares anteriores, los indicadores de la Estrategia de País relacionados con las intervenciones del Banco en materia de inclusión económica y social muestran avances a nivel nacional. Este pilar, que abarca la mayor parte de los proyectos que se desembolsaron durante el período de análisis (14 de 27), ofrece más resultados disponibles para evaluar la contribución del Banco a la Estrategia de País y a los proyectos.
- 5.13 El país avanzó en relación con los indicadores de educación, en especial en cuanto a tasas de matrícula. El Banco respaldó iniciativas tendientes a mejorar la educación en Ecuador pero no se sabe en qué medida ayudó al país a alcanzar los objetivos nacionales de educación. El Proyecto de Apoyo a la Universalización de la Educación Básica (operación EC-L1018), aprobado en noviembre de 2007, estaba destinado a aumentar la cobertura de la educación básica. Se trató de un proyecto de US\$296,4 millones, suma de la cual se desembolsó el 96%.
- 5.14 El país también avanzó en cuanto a acceso a servicios de agua potable y saneamiento, de acuerdo con el seguimiento que consta en la matriz de la Estrategia de País. Los resultados del Proyecto de Agua Potable y Saneamiento para Cuenca (operación EC-L1019) ilustran la contribución del Banco al logro de ese objetivo. Según el correspondiente informe de seguimiento, el acceso al agua potable aumentó del 90% al 94% y ya ha alcanzado el objetivo de cobertura del 92,4% para 2012. La tasa de cobertura del acceso al alcantarillado aumentó del 78% al 82%. En el ISDP (2009) se señala una demora en los procedimientos contractuales relacionados con la construcción de sistemas de alcantarillado. En el informe de seguimiento del proyecto se indica que como resultado de la construcción de instalaciones de ese género se previnieron 77 descargas directas a ríos o arroyos.
- 5.15 Los indicadores de la Estrategia de País muestran mejoras en cuanto al porcentaje de nacimientos en centros de salud, que pasó de 52% en 2007 a 55% en 2010<sup>62</sup>. El resultado de este indicador está vinculado con el Programa de Aseguramiento Universal de Salud (PAUS) (EC-L1025), operación de US\$90 millones aprobada en junio de 2006, cuyos recursos se han desembolsado en un 100%. Su objetivo consistía en mejorar, en cuanto a acceso y calidad, los servicios de salud destinados a los dos quintiles más pobres de la población proporcionando un paquete básico de seguros de salud para esos segmentos de la sociedad<sup>63</sup>.
- 5.16 La evaluación de los indicadores de la Estrategia de País revela que el porcentaje de viviendas inadecuadas bajó del 43,61% en 2008 al 40,04% en 2010. Contrariamente

- a lo ocurrido con los proyectos anteriormente analizados, es improbable que este indicador se haya visto influido por la implementación del Programa Nacional para Infraestructura Social de Vivienda (operación EC-L1074), aprobado en diciembre de 2009. Aunque el proyecto está claramente vinculado con el indicador de la estrategia, su tasa de desembolso hasta ahora ha sido baja (34%).
- 5.17 Con respecto al enfoque vertical ascendente para proyectos con resultados medidos, el Gráfico A-5.1 muestra resultados dispares para el Proyecto del Centro Histórico de Quito (operación EC-L1006). Según el informe de terminación del proyecto se han logrado avances en cinco de los 11 efectos directos evaluables, y según se aprecia en el Gráfico A-5.1 han aumentado considerablemente el número de turistas, el valor del impuesto sobre la propiedad, el porcentaje de operadores que consideran a los Centros Comerciales Populares como el espacio óptimo para la venta al por menor, el porcentaje de la población que no contempla adquirir bienes en la vía pública y el interés de los inversionistas privados en el Centro Histórico de Quito. No es posible omitir señalar que si bien se preveía que el proyecto reduciría la delincuencia nocturna al mejorar los espacios y la iluminación públicos, este objetivo no se logró; por el contrario, los resultados indican un considerable aumento de los delitos perpetrados por la noche en las zonas de intervención<sup>64</sup>.
- 5.18 Otro proyecto relacionado con la rehabilitación urbana, el de Renovación de Zonas Céntricas en Cuenca (operación EC-L1021), registró en su ITP un desempeño positivo en todos los indicadores evaluables, incluido un fuerte incremento en la cantidad de turistas (aunque esos datos no han sido validados en forma independiente por OVE). Además, el costo de recolección de basura bajó sustancialmente. Es difícil atribuir a las intervenciones del Banco los resultados del indicador referente al valor de los inmuebles en el Mercado 9 de Octubre y en la Plaza San Francisco, pues se vio comprometido el componente del proyecto que planificaba intervenciones en dicha plaza<sup>65</sup>. Aunque parte del proyecto se canceló, las intervenciones realizadas podrían haber influido sobre el desempeño de los indicadores evaluables<sup>66</sup>.
- 5.19 El análisis ex post del Programa de Saneamiento Ambiental – Fase II (operación EC-L1022) indica avances en las condiciones de saneamiento en Quito y aumentos de la eficiencia de la Empresa Metropolitana de Alcantarillado y Agua Potable de Quito (EMAAP-Q). Las principales mejoras guardan relación con los efectos directos del proyecto consistentes en la reducción de la proporción del consumo de agua no contabilizada (por ejemplo, expansión de la macromedición y la micromedición) y con el fortalecimiento de la EMAAP-Q (por ejemplo preparación del plan estratégico para 2007-2010 y diseño e implementación de un plan de tecnología de la información). Hubo mejoras relativas en el índice de medición de agua, control del uso de agua potable y margen operativo<sup>67</sup>.
- 5.20 El Proyecto de Desarrollo Sostenible – Región Septentrional de la Amazonía (operación EC-0201) se aprobó en 2002 y finalizó en 2010. Sus objetivos de desarrollo consistían en respaldar actividades de producción que aumentarían los ingresos de los productores rurales de pequeña escala; mejorar las condiciones

básicas de salud y sanitarias; proteger los recursos naturales, la biodiversidad y el patrimonio genético dentro de la Reserva Faunística de Cuyabeno y su zona de amortiguación; y mejorar los sistemas de información. En el informe de terminación del proyecto (que no fue validado por OVE) se indica que éste promovió eficazmente los objetivos de desarrollo y que mejoraron significativamente los ingresos familiares provenientes de la venta de productos del agro. En términos nominales, este indicador pasó de US\$700 en el año de referencia a US\$1.300 en mayo de 2009.

- 5.21 En otros proyectos de esta esfera estratégica no se presentan medidas de indicadores específicos propuestos en el documento de préstamo. El Proyecto de Modernización del Sistema Nacional de Registro Civil (operación EC-L1083) es una operación relativamente nueva (aprobada en diciembre de 2010), con bajo coeficiente de desembolso (sólo el 14% hasta la fecha). Uno de sus objetivos consiste en reducir la inscripción tardía de nacimientos. Según el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), el porcentaje de nacimientos inscritos en el año en que se produjeron ha venido en aumento, pasando del 52,8% en 2007 al 59,8% en 2009. No existen pruebas de que este proyecto haya reforzado los resultados satisfactorios de este indicador.
- 5.22 El Segundo Proyecto de Gestión de Recursos Costeros (operación EC-0193) se aprobó en febrero de 2004. Su objetivo consiste en mejorar y ampliar la gestión costera integrada transfiriendo a las autoridades locales las responsabilidades en materia de planificación del uso del suelo y ordenamiento de las zonas costeras. Según el ISDP (2009), 86% de las municipalidades de la costa implementaron el Sistema de Gestión Costera Integrada en mayo de 2009, y 31% de ellas implementaron sistemas de planificación espacial de sus playas, según se informó.
- 5.23 En resumen, los indicadores disponibles sobre elaboración de la estrategia de país llevan a pensar que Ecuador ha avanzado por la senda del desarrollo, pero es difícil determinar en qué medida contribuyeron a ello las intervenciones del Banco, ya que los indicadores estratégicos son de carácter general, y sólo en seis de los 27 proyectos se documentó información referente a los resultados.

## **VI. RESUMEN Y RECOMENDACIONES**

- 6.1 Durante el período abarcado por la evaluación Ecuador ha logrado mejoras en la cobertura de la infraestructura. La pobreza y la desigualdad se redujeron marcadamente, a pesar de que subsisten grandes disparidades entre los sectores rural y urbano. Estos logros reflejan una mayor inversión en programas sociales y de infraestructura. La sostenibilidad de tales mejoras suscita preocupación, habida cuenta del alto grado en que la inversión pública depende de los ingresos petroleros. La producción petrolera ecuatoriana no ha sido especialmente dinámica en años recientes, si bien el aumento de los precios del petróleo condujo a un aumento del ingreso público. La inversión privada también ha disminuido, en parte debido a las debilidades percibidas en el clima de inversión. Esa inversión se necesitará para

complementar el financiamiento público de las mejoras necesarias en materia de infraestructura.

- 6.2 Un análisis comparativo entre las metas y objetivos de la Estrategia de País actual y las de la estrategia anterior no revela diferencias sustanciales. De hecho, las metas son suficientemente amplias como para brindar flexibilidad al Banco, a medida que va descubriendo la manera de trabajar en un contexto de preferencias políticas cambiantes. Al servirse del marco del PNBV, el programa del Banco se ajustó a los objetivos del país. Aun en este contexto tan complejo, el BID logró mantener activo el programa. Los tres pilares de la Estrategia del Banco con el País, a saber, infraestructura productiva, acceso al financiamiento e inclusión social, se basaron en las competencias institucionales básicas del Banco (transporte, electricidad y microcrédito) y en su acervo de experiencia y diálogo en el país (agua, saneamiento y modernización urbana).
- 6.3 En materia de eficiencia, el desempeño del Banco ha sido dispar. En cuanto a la puntualidad de la preparación y entrega de programas en 2007-2010, se han observado avances en comparación con el período previo (2000-2006) y con los promedios de la institución. Análogamente, el desempeño en cuanto a desembolsos en Ecuador ha mejorado sustancialmente. No obstante, pese a las mejoras logradas en cuanto a puntualidad, costos y desembolsos la calidad de la ejecución de los proyectos es motivo de preocupación. En 2007-2009 el número de proyectos que registraron problemas de ejecución en sus informes de seguimiento del desempeño de proyecto (ISDP) aumentó en comparación con el período 2000-2006. Análogamente, la proporción de problemas de consecución de objetivos de desarrollo declarados en los ISDP aumentó del 8% al 11% en el mismo período, cifra superior al promedio del Banco. Además, el análisis de eficiencia muestra asimismo disparidades referentes a la capacidad institucional de los organismos responsables de la ejecución de los proyectos del Banco.
- 6.4 En términos globales, los indicadores de resultados de la Estrategia de País disponibles indican avances en la senda de desarrollo de Ecuador en el período. No obstante, es difícil establecer en qué medida las intervenciones del Banco contribuyeron a ese avance, ya que los indicadores estratégicos son de carácter general. Son pocos los proyectos que presentaron resultados y aquellos en que sí se presentaron estaban vinculados en su mayoría con el pilar de inclusión social y se implementaron principalmente en el período precedente de la Estrategia de País. Entre esas operaciones figuran el Proyecto de Rehabilitación Urbana de Quito, los Proyectos de Agua y Saneamiento y los Proyectos de Rehabilitación Urbana de Cuenca.
- 6.5 Sobre la base de estos hallazgos, OVE desea presentar a la Administración las siguientes recomendaciones:
  1. **El Banco ha de adoptar una actitud más resuelta para entablar un diálogo sobre políticas.** Por ser uno de los principales prestamistas del país, el Banco debería estar en condiciones de contribuir a los esfuerzos del

gobierno por definir un programa nacional dirigido a reducir su vulnerabilidad económica frente a factores exógenos y mejorar el clima de negocios y los índices de competitividad.

2. **El Banco ha de seguir priorizando sectores que puedan abordar los problemas de competitividad, desigualdad y exclusión social.** Dada su limitada capacidad para atender las necesidades de financiamiento del país, el Banco ha de hacer lo siguiente:
  - a. **Modificar el diseño del apoyo que proporciona, para apalancar otras inversiones,** aplicando medidas como
    - (i) ayudar a mejorar los marcos normativos para los sectores de infraestructura, a fin de atraer fondos de asociaciones público-privadas e inversiones extranjeras;
    - (ii) seguir financiando los componentes institucionales de los proyectos, aprovechando la experiencia adquirida en el pasado, y
    - (iii) ayudar a mejorar la gobernanza institucional de las empresas de petróleo y electricidad.
  - b. **Ampliar el respaldo que proporciona, para ayudar a corregir las desigualdades entre zonas urbanas y rurales.** El Banco ha de seguir respaldando programas de salud, educación, agua y saneamiento en zonas urbanas y rurales pobres, aprovechando la experiencia que lleva acumulada en esos sectores.
  - c. **Evitar las solicitudes** cuyos beneficios económicos claramente no justifiquen el respaldo del Banco, como fue el caso del Proyecto de Transportes Aéreos Militares del Ecuador (TAME).
3. **El Banco ha de seguir fortaleciendo la capacidad de planificación, evaluación y seguimiento del país trabajando con la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES),** entidad responsable de gestar los planes nacionales que son el marco de la Estrategia de País.
4. **El Banco ha de continuar promoviendo el intercambio de experiencias y la creación de programas de capacitación comunes para los organismos ejecutores nacionales y subnacionales.** Además de una cooperación técnica en la fase de evaluación de los proyectos, el Banco podría contribuir a aumentar la capacidad del país para manejar los proyectos del BID promoviendo la celebración de seminarios y talleres con el personal responsable de ejecutar los proyectos de la institución. El objetivo es fortalecer los organismos dotados de menor capacidad institucional y reducir los desequilibrios entre ellos, contribuyendo así a lograr más eficiencia y eficacia en la ejecución de proyectos.

## NOTAS FINALES

- 
- <sup>1</sup> Véase el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, especialmente sus capítulos 3 y 4.
- <sup>2</sup> Para ver un análisis conceptual de la ruptura con el llamado Consenso de Washington y las aproximaciones ortodoxas al desarrollo, véase el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, Capítulo 3. Para el incumplimiento de pago y la recompra de los bonos mundiales 2012-2030, véase CEPAL (2010), página 118.
- <sup>3</sup> Banco Central del Ecuador, junio de 2011.
- <sup>4</sup> Datos provenientes del informe *Perspectivas de la economía mundial* (año 2011), publicado por el FMI.
- <sup>5</sup> Para un análisis integral de la inversión extranjera directa en los países de América Latina y el Caribe, véase CEPAL 2011. Otra fuente de dólares importante para Ecuador es el dinero remitido por las familias que viven en el extranjero. Si bien las transferencias unilaterales se situaron en un nivel uniforme de unos US\$500.000 en el período en cuestión, a partir de 2008 se ha registrado una pronunciada disminución de los flujos entrantes de remesas enviadas por migrantes ecuatorianos, especialmente por los que residen en Estados Unidos y España (véase el Gráfico A-2.2).
- <sup>6</sup> Los indicadores fiscales del país se deterioraron a pesar de la tendencia ascendente del PIB real y el aumento de los ingresos del gobierno debido tanto al elevado precio del petróleo en el mercado internacional como al aumento de la eficiencia en la recaudación tributaria.
- <sup>7</sup> Las cifras provienen del INEC y fueron compiladas por el MCDS-SIISE. En 2001, el pueblo montubio fue reconocido oficialmente como una identidad étnica ecuatoriana y el Consejo de Desarrollo del Pueblo Montubio de la Costa Ecuatoriana y Zonas Subtropicales de la Región Litoral (CODEPMOC) recibió reconocimiento nacional y financiamiento gubernamental (Roitman, 2008, página 2).
- <sup>8</sup> La mayor proporción de personas que viven por debajo de la línea de la pobreza corresponde a indígenas (42%) y afroecuatorianos (19%) que viven en zonas rurales. En enero de 2011 el programa abarcaba alrededor de 1,2 millones de hogares. Las cifras provienen del INEC y fueron compiladas por el MCDS-SIISE.
- <sup>9</sup> R. La Porta y A. Shleifer, (2008), páginas 275–363. *The unofficial economy and economic development*. Brookings Papers on Economic Activity, 2 (2008), páginas 275-363.
- <sup>10</sup> Véase el documento de préstamo EC-L1073, página 4.
- <sup>11</sup> Datos del Boletín de Microempresa 2010-2011, Superintendencia de Bancos y Seguros del Ecuador, [http://www.sbs.gob.ec/ptractg/sbs\\_index?vp\\_art\\_id=157&vp\\_tip=2](http://www.sbs.gob.ec/ptractg/sbs_index?vp_art_id=157&vp_tip=2).
- <sup>12</sup> *Registro Oficial* No. 444 del 10 de mayo de 2011.
- <sup>13</sup> Las cifras provienen del INEC y fueron compiladas por el MCDS-SIISE.
- <sup>14</sup> Los datos sobre empleo provienen del SIISE (mayo de 2012), en tanto que las cifras sobre salario real y productividad laboral provienen del Banco Central del Ecuador (mayo de 2012) y la Organización Internacional del Trabajo (2011), respectivamente.
- <sup>15</sup> Banco Mundial, Informe de Competitividad Mundial 2011-2012.
- <sup>16</sup> Véase el Informe de Indicadores de Gobernanza, del Banco Mundial, 2011.
- <sup>17</sup> Como expresa claramente en su Código de Producción de diciembre de 2010, el gobierno reconoce los desafíos relacionados con la infraestructura y la competitividad.
- <sup>18</sup> Datos del Banco Central de Ecuador, *Cifras del sector petrolero* No. 56, septiembre de 2011.

- 
- <sup>19</sup> Esas cifras provienen de la OPS (*Progress on Sanitation and Drinking-Water: Country Estimates for 1990, 2000 and 2008*) y del INEC (compiladas por el MCDS-SIISE). En López-Cevallos DF y Chi C. (2010) aparece un análisis más detallado de la desigualdad de acceso de la población ecuatoriana a los servicios de salud.
- <sup>20</sup> El gobierno resaltó el tema en el Código de Producción recientemente aprobado en diciembre de 2010, donde señaló que habrá incentivos tributarios para iniciativas que contribuyan a diversificar la matriz de energía del país.
- <sup>21</sup> Estas cifras están referidas a tarifas acumuladas. De 2006 a 2010, el consumo per cápita aumentó en el 20%, mientras que la producción per cápita se incrementó en el 16% (véase el sitio virtual del CONELEC: <http://www.conelec.gob.ec/indicadores/>). Ello sugiere que el país está utilizando la capacidad ociosa del sector, dado que la producción aumentó con mayor velocidad que el consumo desde 2003 a 2007, o que el país ha estado teniendo dificultades para responder a la demanda. En otras palabras, pese a que el nivel de producción continúa siendo superior a la demanda acumulada, a partir del año 2008 la demanda de electricidad ha aumentado con mayor rapidez que la producción correspondiente, con lo cual se han reducido los márgenes de reserva del sistema.
- <sup>22</sup> En 2009 el costo de la electricidad pública era de 10,70 centavos de dólar por kWh, en tanto que los sectores industrial, comercial y domiciliario pagaban 6,70, 7,80 y 9,00 centavos por kWh, respectivamente. Véase CONELEC, 2009, Cuadro 21, página 31.
- <sup>23</sup> Avellan (2010) y Cueva et al. (2011). Lamentablemente, es poco lo que se sabe sobre las carreteras locales y provinciales, y esa es la razón por la cual no están cubiertas en este documento.
- <sup>24</sup> Según el Ministerio de Electricidad y Energía Renovable, el gobierno tiene previsto tener en operación de aquí a 2016 nueve plantas hidroeléctricas adicionales, para reducir la dependencia con respecto a los combustibles fósiles.
- <sup>25</sup> Con respecto a la degradación del medio ambiente, también existen pruebas de los efectos negativos de la contaminación del agua en las poblaciones de peces y mariscos y de daños causados por una ocupación urbana desordenada, que incrementa la generación de desechos, la demanda de un sistema eficaz de alcantarillado y contaminación del aire. Véanse el PNBV y Llaguno et al. (2008).
- <sup>26</sup> En el PNBV el Gobierno de Ecuador actualizó las metas y los objetivos del PND.
- <sup>27</sup> Véase el documento del gobierno titulado “Plan Nacional de Desarrollo” (PND), página 40, y también “Presentación Plan Nacional de Desarrollo”, SENPLADES, disponible en <http://plan2007.senplades.gov.ec/>.
- <sup>28</sup> Estos tres marcos de programación estratégica se centran en temas de competitividad, desempeño económico e inclusión social. La Estrategia de País 2000-2002 se centró en “*prestar ayuda a Ecuador para acelerar la recuperación económica, estabilizar su economía e implementar el plan de dolarización*”, con el respaldo complementario de los demás organismos multilaterales, como el FMI, el Banco Mundial y la CAF. Desde 2003 los crecientes precios del petróleo crudo y la incipiente estabilidad económica a que dio lugar la dolarización crearon nuevos desafíos para Ecuador. A su vez, en la Estrategia de País 2004-2006 se señaló como principal objetivo “*reducir [la] vulnerabilidad [del país] frente a choques internos y externos*”. La tasa de crecimiento anual durante 2000-2007 fue de 4,5%, lo que obedeció principalmente a condiciones externas favorables y a la solidez del sector petrolero; ese proceso hizo posible que los indicadores sociales recuperaran niveles anteriores a la crisis de 1999. No obstante, como se señaló en la Estrategia de País 2008-2011, en 2006 la economía ecuatoriana comenzó a desacelerarse, lo que se debió principalmente a estrangulamientos en el sector de la energía (electricidad y petróleo) e infraestructura y a la reducción de la inversión privada.
- <sup>29</sup> Véase el Informe sobre el Programa de Operaciones del BID (2009). Actualización del Programa de Financiamiento para Ecuador, Anexo IV, página 9.

- 
- <sup>30</sup> Véase “*President Moreno Briefing for Meeting with Minister Fausto Ortiz*”, memorando del BID, octubre de 2007, página 2.
- <sup>31</sup> El promedio de rotación de ministros en el período 2007-2011 fue de alrededor de 3,1 por ministerio. El Ministerio de Transporte y Obras Públicas fue el que registró más rotaciones (seis ministros en el referido período) (véase el Cuadro A-3.2).
- <sup>32</sup> Estrategia de País del Banco con Ecuador (2004-2006), página 22.
- <sup>33</sup> La otra recomendación de la Evaluación del Programa de País no está relacionada con la programación del Banco, sino que consiste en que el Banco realice el seguimiento del proceso de modernización de la Representación implementado a partir de 2003.
- <sup>34</sup> En el Documento de Programa de País del BID correspondiente a 2011, página 4, aparece una descripción de esas actividades.
- <sup>35</sup> El monto original del financiamiento del Banco (US\$50 millones) se incrementó a US\$100 millones para satisfacer las necesidades de financiamiento del país, que ascendían a US\$401 millones. Los US\$301 millones restantes podían ser aportados de forma complementaria por la CAF. Fuente: BID, documento OP-147, 10 de junio de 2008, página 2.
- <sup>36</sup> Véase “*Informes de Visita*” del 22 de septiembre de 2009 y el 7 de octubre de 2009. En el primero de ellos se describen medidas pendientes necesarias para realizar negociaciones sobre el segundo tramo del préstamo en apoyo de reformas de política para el fomento de la competitividad, como las referidas a continuación: (i) la Junta Bancaria debería haber enviado la nueva metodología para el cálculo de las comisiones por servicios financieros, (ii) la Superintendencia de Bancos del Ecuador debería haber presentado los documentos con la metodología para el cálculo del tope máximo de las tasas de interés y el fundamento de mercado de la metodología y (iii) la Superintendencia debería haber presentado un documento con la planificación y los resultados del proceso de supervisión sobre la transparencia de las instituciones financieras de Ecuador. No obstante, en el “*Informe de Visita*” del 7 de octubre de 2009 se confirma que no se remitió al Banco la información requerida, relacionada con las normas y la transparencia del sector financiero.
- <sup>37</sup> Específicamente, en el sector de la electricidad el Banco postergó la aprobación del préstamo para el Proyecto de Transmisión de Electricidad porque no se había definido el organismo que se encargaría de la ejecución del proyecto.
- <sup>38</sup> Este proyecto fue diseñado para financiar la construcción del Puente Segmental sobre el Río Babahoyo, contratos de mantenimiento de caminos en función del desempeño y gestión de la infraestructura y seguridad vial. En particular, el Banco reconoció gastos por un monto de US\$39 millones efectuados por el Gobierno de Ecuador con recursos presupuestarios antes de la fecha de vigencia del contrato de préstamo suscrito con el Banco. Propuesta de préstamo EC-L1065, página 14.
- <sup>39</sup> El objetivo general del proyecto consiste en ampliar y mejorar en forma confiable y eficiente la calidad del suministro de energía en diversas regiones del país para atender la demanda y promover un crecimiento económico a mediano y largo plazo. El proyecto es congruente con el Plan Maestro de Electrificación de Ecuador 2009-2020, a través del cual se pretende ampliar y mejorar la calidad del suministro de energía en diversas regiones.
- <sup>40</sup> La legislación ecuatoriana establece que toda deuda externa, cuando se reembolse, ha de incluir 2% por concepto de tributos, a menos que el financiamiento provenga de un banco multilateral. En entrevistas realizadas por OVE con clientes del sector privado en Ecuador se identificó este atributo como un fuerte incentivo para sustituir a los prestamistas B del Banco por otras fuentes financieras.
- <sup>41</sup> Véase Evaluación del Programa de País (CPE): Ecuador 2000-2006 (documento RE-341), Capítulos 2 y 4.
- <sup>42</sup> Los proyectos son los siguientes: EC-L1031, EC-L1059, EC-L161 y EC-L1063.

- 
- <sup>43</sup> Esta sección se basa en el Cuadro A-4.1.
- <sup>44</sup> Con respecto a todos los proyectos de inversión desembolsados en proporción comprendida entre 1% y 99% para todos los años a partir de 2000, OVE comparó la relación entre la duración transcurrida y la duración prevista con la relación entre el monto desembolsado y el monto aprobado actual. Luego aplicó esos datos a una curva logística para describir el desempeño promedio en materia de desembolsos de los programas de todo el Banco. Los puntos ubicados por encima de esa curva representan proyectos cuyo desembolso es más rápido que el promedio del Banco y los situados por debajo representan aquellos con un desembolso más lento.
- <sup>45</sup> Préstamos para inversión, préstamos en apoyo de reformas de política y préstamos sin garantía soberana.
- <sup>46</sup> Las incertidumbres guardan relación con la definición de contratos de mantenimiento de tres “corredores” y con la definición de “corredores” piloto en los que se implementarán soluciones para señales viales.
- <sup>47</sup> En el informe de seguimiento del proyecto (2009) se califica como satisfactorio el resumen de progreso en la ejecución de la operación, lo que está respaldado por datos correspondientes a los componentes de ésta presentados en el ISDP, pese a las demoras en algunos componentes del proyecto. El objetivo de la operación consistía en fortalecer la gobernanza en la Municipalidad de Quito incrementando la eficiencia y la transparencia de la gestión municipal y mejorando las condiciones físicas y ambientales para lograr el desarrollo de vecindarios de bajos ingresos de Quito. En el documento se declara también que la implementación del componente de Modernización del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ) se retrasó debido a problemas relacionados con la estrategia propuesta por la empresa de consultoría, en contraposición con el adecuado progreso logrado en el componente de *Hábitat* del proyecto.
- <sup>48</sup> Su objetivo consiste en mejorar y ampliar la gestión costera integrada transfiriendo responsabilidades a autoridades locales en materia de planificación y ordenación del uso del suelo en las zonas costeras.
- <sup>49</sup> Véanse los análisis de los Gráficos A-4.2 (costos de elaboración) y A-4.3 (costos de ejecución).
- <sup>50</sup> Véase el cuarto cuadro en el Gráfico A-4.1
- <sup>51</sup> OVE clasificó los proyectos aprobados antes de 2008 en pilares, de acuerdo con la similitud entre los objetivos de cada uno de los pilares de la Estrategia de País.
- <sup>52</sup> Los proyectos aprobados en 2010 presentan una tasa de desembolso baja. Fueron aprobados en el segundo semestre del año, con escaso tiempo para cumplir con todas las condiciones previas para dar inicio al desembolso y generar una tasa de desembolso y resultados sustanciales al momento en que se elaboró el documento.
- <sup>53</sup> Así ocurrió también con el Proyecto de Modernización de las Estaciones de Bombeo del Poliducto Esmeraldas-Quito (EC-L1040), que se aprobó en diciembre de 2010 (US\$58 millones) pero aún no se ha desembolsado.
- <sup>54</sup> El proyecto abarca exclusivamente la red de caminos del gobierno central. El indicador de la condición de las rutas es elaborado por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas.
- <sup>55</sup> Por ejemplo, el segundo componente del documento de préstamo (los contratos de mantenimiento de rutas en función del desempeño) abarca aproximadamente 810 kilómetros (9%) de las rutas pavimentadas del sistema nacional.
- <sup>56</sup> Véase BID, “Documento de Programa de País 2011”.
- <sup>57</sup> BID, Misión Especial Ecuador, Renovación de Flota de TAME, Ayuda Memoria, 19 de mayo de 2011.
- <sup>58</sup> En el desempeño del sistema financiero podrían haber influido otros factores, tales como la Ley de Seguridad Financiera de 2008, que contó con el apoyo del Banco.

- 
- <sup>59</sup> En el ISDP (2007) se presentan pruebas de que se crearon ventanillas únicas de servicios en la Superintendencia de Compañías en Manta, Esmeraldas, Ibarra y Riobamba, para lo cual se aplicaron buenas prácticas basadas en la experiencia recogida en Quito y Guayaquil. Lamentablemente, los documentos del proyecto no contienen mediciones de resultados, por lo cual se desconoce exactamente hasta qué punto la intervención contribuyó a disminuir la cantidad de tiempo necesaria para abrir una empresa en Ecuador. No obstante, en los informes se califica como satisfactoria la implementación del proyecto y se señala que es probable que se alcancen los objetivos de desarrollo.
- <sup>60</sup> Datos disponibles en <http://www.doingbusiness.org/Custom-Query/ecuador>.
- <sup>61</sup> En el ISDP (2007) se califican como satisfactorios los avances en la ejecución y se señala que se logró el cumplimiento de todas las esferas temáticas de los componentes (marco institucional de competitividad, costos de transacción para empresas, desarrollo competitivo de PYME, transparencia del sistema financiero y acceso a financiamiento).
- <sup>62</sup> Por nacimientos en centros de salud o en hospitales se entiende los nacimientos asistidos por profesionales de la salud, por oposición a nacimientos con asistencia de parteras no profesionales.
- <sup>63</sup> Asimismo, en un esfuerzo por llegar a los más pobres (especialmente el primer y el segundo quintil), los proyectos brindaron apoyo al “Aseguramiento Universal de Salud” y desplegaron equipos de atención médica para las zonas más pobres y vulnerables.
- <sup>64</sup> El Gráfico A-5.1 está complementado por el Gráfico A-5.2, en que también se presenta la mejora relativa deseada (tomada como objetivo) (línea verde). De los 33 indicadores que se presentan en los gráficos, 24 registraron mejoras, 15 de los cuales alcanzaron el objetivo definido por los respectivos proyectos.
- <sup>65</sup> Las intervenciones comprendieron (i) la construcción y recuperación de edificios para alojar un mercado público para aproximadamente 144 vendedores de bienes no perecederos, actualmente instalados en la plaza; (ii) la renovación de la plaza; y (iii) un espacio de estacionamiento para unos 130 vehículos. Las intervenciones se cancelaron porque no se recibió la contribución de contrapartida (de la municipalidad), con lo cual no se utilizaron todos los recursos previstos y se comprometió la intervención en la Plaza San Francisco.
- <sup>66</sup> Por ejemplo, se completaron las intervenciones en el Mercado 9 de Octubre.
- <sup>67</sup> Representadas, respectivamente, por el tercero, el cuarto y el quinto de los picos del proyecto EC-L1022 que aparecen el Gráfico A-5.1.