



Revisión Independiente del Programa de País

Ecuador 2018-2021

Copyright © [2022] Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento - No Comercial - Sin Obras Derivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2022**

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

RE-567
Marzo 2022

Revisión Independiente del Programa de País
Ecuador
2018-2021

Oficina de Evaluación y Supervisión



Índice

Reconocimientos	vi
Siglas y abreviaturas	vi
Resumen ejecutivo	viii
Introducción.....	01
Contexto del país.....	02
A. Situación macroeconómica.....	04
B. Desarrollo productivo	05
C. Desarrollo social.....	07
Estrategia de país del Grupo BID	10
Alineación del Programa.....	16
A. Programa aprobado.....	17
B. Alineación del programa con los objetivos estratégicos	20
Implementación del Programa	30
A. Ejecución de cartera.....	31
B. Contribución a los objetivos estratégicos.....	34
Conclusiones.....	46
Referencias.....	50

[Anexo: información de apoyo](#)

[Respuesta de la Administración del BID y del BID Invest](#)

Reconocimientos

Este informe fue preparado por Roni Szwedzki (jefe de equipo), María Fernanda Rodrigo López, Odette Maciel, Oliver Peña-Habib, Claudia Cáceres y Andreia Barcellos, bajo la dirección de Ivory Yong, directora de OVE, y Monika Huppi, asesora principal.

Siglas y abreviaturas

APP	Asociación público-privada
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAF	Corporación Andina de Fomento/Banco de Desarrollo de América Latina
CAN	Departamento de Países del Grupo Andino
CCF	Facilidad de crédito contingente para emergencias de desastres naturales
CCLIP	Línea de crédito condicional
CDC	Retos de Desarrollo del País, por sus siglas en inglés
CGE	Contraloría General del Estado
CPE	Evaluación de Programa de País, por sus siglas en inglés
CT	Cooperación técnica
EBP	Estrategia del Banco con el País
e-SIGEF	Sistema Integrado de Gestión Financiera
FMI	Fondo Monetario Internacional
ICPR	Revisión Independiente de Programa de País, por sus siglas en inglés
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas de Ecuador
MIPYME	Micro, pequeñas y medianas empresas
NICSP	Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PBL	Préstamo de apoyo a reformas de políticas, por sus siglas en inglés
PBP	Préstamo programático de apoyo a reformas de políticas, por sus siglas en inglés
PCR	Informe de terminación de proyecto, por sus siglas en inglés

PISA	Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes, por sus siglas en inglés
PMR	Informe de seguimiento del progreso, por sus siglas en inglés
PNVS	Programa Nacional de Vivienda Social
PYME	Pequeñas y medianas empresas
ReTS	Sistema de Seguimiento de Recomendaciones
RIPS	Registro Interconectado de Programas Sociales
SAF	Servicio Ampliado del Fondo Monetario Internacional
SDL	Financiamiento especial para el desarrollo, por sus siglas en inglés
SERCOP	Servicio Nacional de Contratación Pública
SINAFIP	Sistema Integrado de Administración de las Finanzas Públicas
TFFP	Programa de Facilitación del Financiamiento al Comercio Exterior, por sus siglas en inglés
XSR	Informe extendido de supervisión, por sus siglas en inglés

Resumen ejecutivo

Propósito. Esta Revisión Independiente de Programa de País (ICPR) analiza la estrategia y el programa de país del Grupo Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en Ecuador durante el periodo 2018-2021. Las ICPR evalúan la relevancia de la Estrategia del Banco con el País (EBP) y proporcionan información agregada sobre la alineación y ejecución del programa. Si la información disponible lo permite, las ICPR también reportan sobre los avances hacia el logro de los objetivos que el Grupo BID se planteó alcanzar en la EBP. Con este producto, OVE busca ofrecer a los Directorios Ejecutivos del BID y BID Invest información útil para el análisis de las EBP que se presenten para su consideración.

Contexto. Ecuador es un país de ingreso medio alto, con una economía dolarizada, dotada de abundantes recursos naturales y susceptible a la volatilidad de los precios del petróleo y desastres naturales. En el periodo 2018-2021, el crecimiento del producto interno bruto fue bajo, en un contexto de precios del petróleo deprimidos y problemas fiscales anteriores a la pandemia, que acentuaron los desafíos identificados en 2017 de búsqueda de estabilidad fiscal, impulso al desarrollo del sector privado y dar continuidad a los avances sociales. La pandemia de COVID-19 en 2020 agudizó los problemas de sostenibilidad y puso en riesgo los avances sociales. El Gobierno atendió la crisis repriorizando gastos, renegociando deuda privada y recalibrando un programa con el Fondo Monetario Internacional (FMI) que había sido aprobado en 2019. El aporte de la productividad al crecimiento siguió siendo bajo. Las principales barreras para el sector privado son la inestabilidad regulatoria, la informalidad, el acceso al financiamiento y los costos del comercio. Ecuador presenta escasa diversificación y dinamismo del sector externo no petrolero, el cual se especializa en pocos bienes primarios. Asimismo, existen retos persistentes en calidad y tipo de empleo, educación, servicios básicos y vivienda.

Objetivos Estratégicos. La EBP 2018-2021 estableció 11 objetivos estratégicos en tres áreas prioritarias: i) fortalecimiento de las finanzas públicas, ii) productividad y sector privado y iii) profundización de los avances sociales. Además, la EBP incluyó tres temas transversales: género y diversidad, gestión de riesgos de desastres y cambio climático, y fortalecimiento de la capacidad institucional de las contrapartes locales. Pese a incorporar objetivos relevantes, en conjunto la EBP estuvo poco focalizada dado el contexto fiscal, manteniendo un conjunto amplio de sectores, similar al periodo 2012-2017. En general, los

objetivos estratégicos 2018-2021 estuvieron alineados con los desafíos de desarrollo y las necesidades del Gobierno. En general, la matriz de resultados de la EBP tuvo una lógica vertical adecuada, aunque algunos resultados esperados fueron excesivamente ambiciosos y algunos indicadores tuvieron debilidades de evaluabilidad. Siguiendo las recomendaciones de la Evaluación de Programa de País 2012-2017, la Administración desplegó acciones relevantes con progresos en planes de acción en las áreas de finanzas públicas y capacidades subnacionales; en torno al sector privado, se promovió el acceso a crédito a micro, pequeñas y medianas empresas, aunque persistieron retos en el apoyo a través de asociaciones público-privadas y en la diversificación productiva.

Alineación del Programa. Durante 2018-2021, el Banco aprobó US\$4.220 millones en instrumentos reembolsables con garantía soberana (CGS), un monto mayor que el del periodo anterior y que superó considerablemente el marco de financiamiento (US\$2.000 millones) en gran medida debido a operaciones para atender los efectos del COVID-19 y a un SDL de 2019. Las aprobaciones sin garantía soberana (SGS) durante 2018-2021 ascendieron a US\$1.123 millones en préstamos y US\$371 millones en transacciones de apoyo al comercio exterior. El Grupo BID utilizó proactivamente una amplia gama de instrumentos, adaptándose a las necesidades del país. Durante el periodo hubo un notorio incremento de la participación y coordinación multilateral, en el que el BID tuvo un papel relevante. La alineación del programa fue fuerte con 8 objetivos estratégicos y débil con los 3 restantes. Fue fuerte con los objetivos del área prioritaria de fortalecimiento de las finanzas públicas, acceso a financiamiento, servicios sociales, vivienda y agua y saneamiento. Sin embargo, fue débil en el caso de los objetivos de inversión privada y productividad, mercados de exportación y bienes y servicios agropecuarios. En 2020, el programa direccionó gran parte de su apoyo a atender los retos derivados de la crisis sanitaria de COVID-19. El programa fue pionero en el uso de una variedad de instrumentos de financiamiento y garantías en el contexto de pandemia (por ejemplo, para vacunas y bono social), y también en vivienda. La mayor parte de las operaciones no alineadas con la EBP fueron cooperaciones técnicas. Finalmente, el programa del Banco incorporó los temas transversales en las tres áreas prioritarias de la EBP.

Implementación del programa y resultados. Los desembolsos CGS durante el periodo ascendieron a US\$3.380 millones, superando lo estimado por la EBP en más del doble. Ello estuvo impulsado por préstamos de rápido desembolso asociados a los programas del FMI y a la respuesta a la pandemia. Por su parte, el promedio anual de desembolsos SGS se cuadruplicó respecto al periodo estratégico anterior. Aunque los gastos en preparación y supervisión de los préstamos de inversión aumentaron respecto al periodo anterior, fueron menores en Ecuador que en sus comparadores regionales.

También fueron menores los tiempos de preparación de proyectos. En lo que se refiere a los tiempos de ejecución, el comportamiento fue más variado. El contexto macroeconómico y de la pandemia agudizaron los retos de implementación. También afectaron la implementación la falta de capacidades, los cambios de prioridades, la rotación de personal en las unidades ejecutoras, así como diseños con esquemas de ejecución complejos. El apoyo a los sistemas nacionales fiduciarios produjo avances sustanciales en las normas internacionales de contabilidad, pero no en la implementación del Sistema Integrado de Administración de las Finanzas Públicas. El apoyo a los sistemas de adquisiciones también tuvo resultados limitados, con algunos avances menores a los esperados en el diseño de mejoras al sistema nacional de contratación pública.

El programa tuvo contribuciones variadas a los objetivos estratégicos. En el área de fortalecimiento de las finanzas públicas, se observan avances en productos vinculados al objetivo de mitigar el riesgo fiscal asociado a la volatilidad de los precios del petróleo, generar eficiencias y aumentar la calidad del gasto público y reforzar el marco de asociaciones público-privadas (aunque sin avance en inversión privada en infraestructura pública); por otra parte, se registran contribuciones sustanciales al objetivo de reforma energética. En el área de productividad y sector privado, se produjeron contribuciones sustanciales al objetivo de facilitar acceso a financiamiento y avances parciales en acceso a mercados de exportación (con mejoras logísticas, pero contribuciones menores a las esperadas en exportaciones no petroleras). No hubo avances en el objetivo de aumentar la contribución de la inversión privada y la productividad al crecimiento económico. En el área de profundización de los avances sociales, ha habido avances en productos orientados a mejorar el acceso y la gestión de los servicios sociales (en educación, salud y desarrollo infantil temprano), aunque no hay evidencia de contribución a resultados de aprendizaje educativo y mortalidad materno-infantil. Se registraron algunas contribuciones encaminadas a la reducción del déficit habitacional y a resultados esperados en agua y saneamiento. Sin embargo, no se registra evidencia de contribuciones al objetivo de mejora de la provisión de bienes y servicios agropecuarios.



01

Introducción

- 1.1 Esta Revisión Independiente de Programa de País (ICPR) analiza la estrategia y el programa de país del Grupo Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en Ecuador durante el periodo 2018-2021. Las ICPR evalúan la relevancia de la Estrategia del Banco con el País (EBP) y proporcionan información agregada sobre la alineación y ejecución del programa. Si la información disponible lo permite, las ICPR también reportan sobre los avances hacia el logro de los objetivos que el Grupo BID se planteó alcanzar en la EBP. Con este producto, OVE busca ofrecer a los Directorios Ejecutivos del BID y BID Invest información útil para el análisis de las EBP que se presenten para su consideración. Al igual que las Evaluaciones de Programa de País (CPE), las ICPR se basan en la documentación existente sobre las operaciones y se apoyan en entrevistas con integrantes clave del Grupo BID. Sin embargo, a diferencia de las CPE, las ICPR no incluyen entrevistas con actores clave del país ni visitas de campo.
- 1.2 Esta ICPR está estructurada en seis secciones y un anexo con información de apoyo. Así, tras esta breve introducción, la Sección II sitúa el contexto del país, sus retos de desarrollo y las prioridades del Gobierno. La Sección III estudia los objetivos estratégicos planteados en la EBP 2018-2021 y su matriz de resultados, así como los hallazgos de la CPE anterior y el seguimiento de recomendaciones. La Sección IV describe el programa de país aprobado durante el periodo y analiza su alineación con los objetivos estratégicos. La Sección V examina la implementación del programa, los resultados logrados y sus contribuciones a los objetivos estratégicos. Por último, la Sección VI presenta las conclusiones.



02

Contexto
del país

- 2.1 Ecuador es un país de ingreso medio-alto, dotado de abundantes recursos naturales, con una economía dolarizada, y susceptible a la volatilidad de los precios del petróleo y al riesgo de desastres naturales. En 2021 su producto interno bruto (PIB) se estimaba en US\$104.483 millones y el ingreso per cápita ajustado por paridad de poder de compra en 11.529 dólares internacionales¹. Su población de 17,5 millones de habitantes es diversa; la mayoría se identifica como mestiza (72%) y posee la sexta población indígena más grande de América Latina (7,2%) y la quinta de afrodescendientes (7%)². El país cuenta con abundantes recursos naturales, con reservas minerales y petroleras, así como una elevada biodiversidad³, pero sufre una alta vulnerabilidad a los desastres naturales⁴. El petróleo tiene un papel importante en la economía, representando el 40% de las exportaciones y el 21% de los ingresos fiscales en 2018. Las últimas elecciones (febrero-abril 2021) dieron la victoria al partido Creando Oportunidades, sustituyendo a Alianza País. Esto supone un cambio de orientación política del Gobierno, a la vez que mantiene el desafío de un sistema político fragmentado⁵.
- 2.2 Para el periodo 2018-2021, distintos diagnósticos describían la importancia de buscar la estabilidad fiscal, impulsar el desarrollo del sector privado y dar continuidad a los avances sociales. Los diagnósticos recientes del BID (2018, 2020), el Banco Mundial (2018a) y el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2021a) resaltaban importantes avances sociales y coincidían en las restricciones al desarrollo que operaban en Ecuador en materia de desequilibrios macroeconómicos y barreras a la productividad (Anexo III). Por su parte, en septiembre 2017, Ecuador aprobó el “Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021: Toda una Vida”, que dio prioridad a tres ejes de acción e introdujo la necesidad de mejorar la gestión fiscal entre las políticas del Gobierno (Recuadro 2.1).

1 Proyecciones del Fondo Monetario Internacional (FMI, 2021c). Ver Anexo I, Cuadro I.1.1.

2 Banco Mundial (2018a).

3 Debido a su ubicación, es uno de los 17 países con mayor diversidad biológica del mundo. El país se divide en cuatro zonas (Costa, Sierra, Amazonía e Islas Galápagos), acumulando 91 ecosistemas (CBD, 2018).

4 Bündnis Entwicklung Hilft e IFHV (2020).

5 Ningún partido alcanzó mayoría en la elección. Creando Oportunidades gobierna en minoría, con 12 de 137 escaños en la asamblea unicameral (EIU, 2021).

**Recuadro 2.1. Prioridades nacionales de mediano plazo:
Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021: Toda una vida**

El plan establece tres ejes, nueve objetivos y 81 políticas, sobre la base de la sustentabilidad ambiental y el desarrollo territorial. El *primer eje*, “Derechos para todos durante toda la vida”, se enfoca en garantizar igualdad de oportunidades, afirmar la plurinacionalidad e interculturalidad, y el cuidado del medio ambiente. El *segundo eje*, “Economía al servicio de la sociedad”, planteaba consolidar el sistema económico social y solidario, ampliar la productividad y competitividad, y garantizar la soberanía alimentaria y el desarrollo rural integral. Finalmente, el *tercer eje*, “Más sociedad, mejor Estado”, se enfocaba en la participación ciudadana, promover la transparencia y la corresponsabilidad para una ética social, así como la soberanía y la paz, posicionando estratégicamente a Ecuador en el mundo.

El plan también introduce la importancia de equilibrar las finanzas públicas a través de una gestión fiscal transparente, eficiente y sostenible, estableciendo una política enfocada en fortalecer la eficiencia, profundizar la progresividad del sistema tributario y luchar contra la evasión y elusión fiscal. Si bien este tema fue mencionado en el plan pasado (2013-2017), no había sido identificado como política de gobierno.

Fuente: OVE, con base en SENPLADES (2017).

A. Situación macroeconómica

2.3 El crecimiento de la economía en el periodo 2018-2021 fue bajo, en un contexto de precios del petróleo deprimidos y problemas fiscales previo a la pandemia. A partir de 2015, y junto con la contracción de los precios del petróleo⁶, el crecimiento del PIB se desaceleró, pasando a un promedio de 0,5% anual en el periodo 2015-2019. En 2018, el país enfrentaba un deterioro de las cuentas fiscales y un continuo incremento de la deuda como porcentaje del PIB⁷. Ello derivó en medidas de ajuste fiscal y posteriormente la solicitud de apoyo multilateral en 2019. La pandemia de COVID-19 en 2020 agudizó los problemas de sostenibilidad, provocando una confluencia de choques externos y una caída del PIB de 7,8% ese año. Las necesidades brutas de financiamiento, que ya eran elevadas (9,4% y 9,9% del PIB en 2018 y 2019, respectivamente), aumentaron a 12,7% en 2020, sin poder acceder a los mercados internacionales. El

6 El precio de contado West Texas Intermediate por barril pasó de US\$88,7 (promedio 2008-2014) a US\$50,7 (2015-2020) (EIA, 2021).

7 Los ingresos fiscales petroleros cayeron de 13% del PIB en el periodo 2010-2014 a 6% en 2015-2019 (BID, 2020, con datos del Banco Central del Ecuador). A ello se sumaron costos de más de US\$3.000 millones por el sismo de Manabí en 2016. Los déficits se mantuvieron elevados (4,7% del PIB en el promedio 2015-2019), y la deuda pública pasó de 33,8% en 2015 a 49,1% del PIB en 2018.

Gobierno atendió la crisis repriorizando gastos, renegociando la deuda privada y recalibrando un programa con el FMI del año previo (ver Anexo II por más detalle).

- 2.4 Durante el periodo de análisis, los desafíos en materia macroeconómica que se habían identificado en 2017 adquirieron mayor preeminencia. El efecto de la volatilidad de los precios del petróleo sobre el crecimiento siguió dependiendo de factores como la elevada participación del petróleo en los ingresos fiscales y las exportaciones (promediando 21% y 34% en 2018-2021, respectivamente) (FMI, 2021a), así como la prociclicidad de la política fiscal. Para cambiar esta dinámica, existen desafíos institucionales y regulatorios que, aunque registraron mejoras durante el periodo (como en materia de reglas fiscales e independencia del Banco Central), siguieron presentes. Por el lado de los ingresos fiscales, el nuevo programa del FMI mantiene la necesidad de ampliar la base tributaria, reducir deducciones, simplificar el régimen tributario y mejorar la eficiencia de la recaudación. Por el lado del gasto, se plantea la necesidad de reducir la masa salarial, mejorar prácticas de contratación de bienes y servicios, y priorizar inversiones de capital (que deberían enfocarse en proyectos que generen mayor crecimiento y empleo) (FMI, 2021a). Asimismo, se identifica la necesidad de continuar fortaleciendo la gestión eficaz y eficiente de los recursos públicos, así como incrementar la resiliencia fiscal ante choques externos como desastres naturales.

B. Desarrollo productivo

- 2.5 La productividad y la inversión son bajas en Ecuador. El aporte de la productividad al crecimiento ha sido bajo en las últimas décadas (Ruiz-Arranz y Díaz Cassou, 2018), con una contribución negativa en el periodo 2015-2019 (FMI, 2021b). Existen múltiples razones que explican ese resultado, entre las que destacan su demografía empresarial dominada por microempresas y trabajadores informales, el escaso dinamismo exportador y la baja inversión privada (Ruiz-Arranz y Díaz Cassou, 2018). La inversión privada logró incrementar su participación en la inversión total (pasó de alrededor de 14% a 19,1% del PIB entre 2015 y 2019), pero en un contexto de caída de la inversión pública (que se estimaba en 6,8% en 2019).
- 2.6 En materia de desarrollo del sector privado, las principales barreras que se identifican para las empresas ecuatorianas son la inestabilidad regulatoria, la informalidad, el limitado acceso al financiamiento y los altos costos del comercio. Las barreras se asocian a las regulaciones para abrir y cerrar empresas, los cambios en los impuestos, las trabas para el acceso al crédito,

las altas tasas tarifarias y los tiempos en puertos junto con las ineficiencias aduaneras y logísticas (Banco Mundial, 2018b). En Ecuador predominan las microempresas (90% del total de empresas) que concentran 60% del empleo, proporción solo superada por Bolivia, Paraguay y Perú (Ruiz-Arranz y Díaz Cassou, 2018).

- 2.7 Ecuador muestra avances en la profundización financiera, aunque aún se ubica por debajo de los niveles de la región. En la última década, la profundidad de los depósitos y de la cartera como porcentaje del PIB pasó de un 24 y un 28%, respectivamente, a un 35 y un 40% (Superintendencia de Bancos, 2021). En la región, estos niveles fueron más altos, ubicándose en promedio en un 45 y un 44%, respectivamente (FELABAN, 2020). La política para la promoción de la inclusión financiera sigue sin consolidarse y aún existen distorsiones en la regulación financiera. La regulación de los últimos años ha tratado de dirigir la gestión bancaria hacia ese fin. No obstante, persiste la fijación de precios al crédito y se ha dado regulación preferencial a cooperativas de ahorro y crédito.
- 2.8 El acceso a crédito sigue siendo escaso, especialmente para las pequeñas y medianas empresas (PYME). Del 66% de empresas que reportan requerir financiamiento para sus inversiones, solo la mitad lo consiguen dentro del sistema financiero. Uno de los principales obstáculos sigue siendo el valor del colateral o garantía, que en promedio es de 204% del valor del crédito, cantidad que se incrementa a 211% para empresas pequeñas (Banco Mundial, 2018b). Por otro lado, se encuentra una gran diferencia en los plazos por tipo de financiador. Mientras que la banca privada ofrece en promedio un plazo menor de dos años, la banca pública ofrece plazos de entre dos y ocho años. Cabe notar que la oferta de crédito en Ecuador está concentrada en la banca privada (67,3%), y solo el 9% corresponde a la banca pública (Neira Burneo, 2016). En 2018 se estimó que la brecha de financiamiento para PYME fue equivalente a 17% del PIB.
- 2.9 Respecto al sector externo, el sector no petrolero de Ecuador presenta escasa diversificación y dinamismo, y una baja participación en las cadenas globales de valor, especializándose en pocos bienes primarios (agricultura, pesca y minería). Entre las grandes barreras a las exportaciones destacan los altos precios del transporte (que encarecen el precio final un 16,5% en promedio), las barreras sanitarias, fitosanitarias y el acceso a financiamiento. Para las importaciones, las barreras principales son las tarifas y las ineficiencias logísticas en la aduana local. Ecuador tiene un promedio de tarifas a la importación relativamente alto comparado con otros países (posición número 118 de 140); con respecto a las barreras no arancelarias,

se encuentra en la posición 137 de 140 (Foro Económico Mundial, 2019). Respecto a los costos y tiempos para exportar e importar, Ecuador presenta valores por encima del promedio de los países de América Latina y el Caribe⁸. Por otra parte, las exportaciones tienen poca participación en las cadenas globales de valor. Los índices de vínculos hacia adelante y hacia atrás de las cadenas globales de valor revelan que pocos de los insumos exportados por las empresas se utilizan en la producción de bienes extranjeros, y que Ecuador usa pocos insumos importados en la producción de bienes exportables. De 133 países, ocupa el puesto 117 en términos de complejidad económica, bajando 14 posiciones en una década, debido a la falta de diversificación de sus exportaciones (Atlas of Economic Complexity, 2019).

C. Desarrollo social

- 2.10 Durante el periodo de análisis, los indicadores sociales se han visto afectados por el choque petrolero y la coyuntura de la pandemia de COVID-19. Después de un periodo de reducciones en la tasa de pobreza (reducción de 14 puntos porcentuales entre 2007 y 2014), apoyado por el incremento de la inversión social, se observa una desaceleración de los indicadores sociales ante la caída del precio de petróleo en 2014. La tasa de pobreza pasó de 22,5% a 25% entre 2014 y 2019, y la de pobreza extrema de 7,7% a 8,9% en el mismo periodo, a la vez que el coeficiente de Gini de desigualdad empeoró, pasando de 0,467 a 0,473⁹. Dada la coyuntura actual de la pandemia, el país se enfrenta al desafío de perder los avances del sector social alcanzados en años previos y de evitar que continúen aumentando la pobreza y desigualdad¹⁰.
- 2.11 En el ámbito del mercado laboral, existen retos persistentes en la calidad y tipo de empleo, destacándose además un elevado empleo informal. Antes de la pandemia, la tasa de desempleo formal era de las más bajas de América Latina y el Caribe (4,4% en junio 2019), pero el indicador se vio afectado por la crisis (se triplicó hacia junio 2020, para luego reducirse a 6,6% en septiembre). No obstante, se observan signos de recuperación (5,3% al cierre de 2020)¹¹. Además, persisten retos de empleo adecuado (solo 31% de los trabajadores de tiempo completo ganan al menos el salario mínimo)¹², empleos en el sector informal

8 Los costos son de cumplimiento fronterizo y de cumplimiento documental (Banco Mundial, 2019).

9 BID (2018, 2020), con datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

10 BID (2020); Castilleja-Vargas (2020); OCDE (2020).

11 FMI (2021a); BID (2020).

12 *Ibidem*. Fue de 40% antes de la pandemia.

(46,7% del total), subempleo y bajas tasas de participación laboral femenina en empleos remunerados, que se acentúan con la crisis sanitaria y económica y el aumento de la población migrante.

- 2.12 En salud, se observan tendencias positivas, pero la pandemia ha agregado presiones al sistema; mientras que en educación persisten desigualdades en cobertura y calidad. En salud, si bien se identifican avances en cobertura, las cifras también reflejan un deterioro de la calidad y efectividad de los servicios. Por ejemplo, el parto institucional aumentó de 91,7% en 2012 a 95,6% en 2018. A su vez, la mortalidad materna cayó de 39,7 a 37,0 por cada 100.000 nacidos vivos entre 2016 y 2019, pero información preliminar del Instituto Nacional de Estadística y Censos indica un posible aumento importante en 2020 (57,6). Por su parte, la mortalidad infantil cayó de 9,2 a 7,7 por cada 1.000 nacidos vivos entre 2016 y 2020¹³. Al contexto de la crisis sanitaria se suma el desafío de hacer frente a las enfermedades crónico-degenerativas emergentes; ambos fenómenos agregan presiones al sistema de salud. En materia educativa, la cobertura de educación inicial se ha mantenido en 50% en los últimos años, mientras que la matrícula de educación primaria se ubica en niveles de universalización (94%) y la de secundaria en 85% en 2019, con desigualdades de acceso en zonas rurales y entre los estratos más pobres. Las pruebas de desempeño educativo del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA) indican resultados agregados para Ecuador similares a los de la región (en matemáticas, 377 puntos para Ecuador y 379 para América Latina y el Caribe). No obstante, persisten retos de aprendizaje y se identifican brechas de género y socioeconómicas¹⁴. El choque del petróleo y la caída del PIB han impactado en los recursos financieros destinados tanto a salud como a educación.
- 2.13 En el sector de vivienda, el país presenta un déficit habitacional cuantitativo y cualitativo. A nivel nacional, se estima que el déficit cuantitativo alcanza 13,3%, mientras que el déficit cualitativo alcanza 33,3%, afectando a más de dos millones de hogares, principalmente de los quintiles de menores ingresos. Los retos de acceso a servicios básicos y de vivienda podrían ser aún mayores para la población migrante en situación irregular¹⁵.

13 INEC (2021). Ver Anexo I, Cuadro 1.4.1.

14 BID (2020). 59,6% de los estudiantes de cuarto grado de educación general básica muestran aprendizaje insuficiente en lengua y literatura, mientras que 15,2% de los de bachillerato tuvieron un dominio lingüístico insuficiente (2018-2019) (INEVAL, 2021a, 2021b).

15 BID (2020), con información del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda; Silva y Uribe (2018).



03

Estrategia de país
del Grupo BID

3.1 La EBP 2018-2021 estableció 11 objetivos estratégicos en tres áreas prioritarias. Las tres áreas consistieron en i) el fortalecimiento de las finanzas públicas, ii) productividad y sector privado, y iii) la profundización de los avances sociales. Los objetivos estratégicos y resultados esperados asociados a cada una de estas áreas se describen en el Cuadro 3.1. Además, la EBP incluyó tres temas transversales: 1) género y diversidad, 2) gestión de riesgos de desastres y cambio climático, y 3) fortalecimiento de la capacidad institucional de las contrapartes locales, así como diagnósticos y ejemplos de cómo podrían ser transversalizados estos temas, salvo en el caso de fortalecimiento institucional. También se incorporaron áreas de diálogo en materia de seguridad ciudadana, apoyo para articular una política de fomento productivo y fortalecimiento del sistema nacional de innovación.

Cuadro 3.1. Objetivos estratégicos y resultados esperados de la EBP 2018-2021

Objetivo estratégico	Resultados esperados
Área prioritaria 1: Fortalecimiento de las finanzas públicas	
1. Mitigar el riesgo fiscal asociado a la volatilidad de los precios del petróleo.	Incrementar los ingresos públicos no petroleros.
2. Generar eficiencias y aumentar la calidad del gasto público.	Aumentar la efectividad gubernamental.
3. Aumentar la participación privada en la inversión en infraestructura y otros bienes públicos.	Reforzar el marco de asociaciones público-privadas.
	Aumentar la inversión privada en infraestruct. pública.
4. Avanzar en la reforma energética ecuatoriana.	Desplazar el consumo de combustibles fósiles por fuentes renovables de energía.
Área prioritaria 2: Productividad y sector privado	
5. Aumentar la contribución de la inversión privada y la productividad al crecimiento de la economía.	Mejorar el clima de inversión.
6. Facilitar el acceso al financiamiento de la inversión.	Incrementar el crédito al sector privado.
7. Fomentar el acceso a los mercados de exportación.	Aumentar las exportaciones no petroleras.
	Mejorar el desempeño logístico.
Área prioritaria 3: Profundización de los avances sociales	
8. Mejorar la gestión y calidad de los servicios sociales.	Mejorar los aprendizajes de los estudiantes ecuatorianos.
	Mejorar la salud de los ecuatorianos.
9. Fomentar el acceso a la vivienda.	Reducir el déficit habitacional.
10. Mejorar e incrementar la provisión de bienes y servicios públicos agropecuarios.	Reducir la tasa de pobreza de la población rural dedicada a la agricultura.
	Aumentar los ingresos de la población rural que se dedica a la agricultura.
11. Fortalecer e impulsar proyectos de inversión en agua y saneamiento.	Aumentar el acceso a servicios de agua potable manejados de forma segura.
	Aumentar el acceso a servic. de saneamiento seguros.

Fuente: EBP 2018-2021 (documento [GN-2924](#)).

- 3.2 Pese a incorporar objetivos relevantes, en conjunto la estrategia estuvo poco focalizada dado el contexto fiscal. La EBP 2012-2017 había presentado 18 objetivos en 11 sectores estratégicos, esperando contribuir a 27 resultados. En la EBP 2018-2021, algunos objetivos fueron discontinuados (como transporte urbano y sostenibilidad de las Islas Galápagos). Otros fueron combinados (como en servicios sociales, acceso a vivienda o provisión de bienes y servicios agropecuarios). Tres objetivos asociados a gestión de riesgos de desastres naturales, cambio climático y diversidad fueron incluidos como temas transversales. Por su parte, se incrementó el foco en los desafíos de sostenibilidad de las finanzas públicas y de promover el desarrollo del sector privado, incorporando objetivos nuevos para mitigar el riesgo fiscal asociado a la volatilidad del petróleo y aumentar la participación privada en la inversión y su contribución al crecimiento, lo cual fue relevante. Si bien en conjunto se redujo el número de objetivos estratégicos y resultados esperados (que pasaron a 16), y las nuevas áreas prioritarias incluyeron objetivos relevantes, la EBP continuó abarcando un conjunto de sectores similar al periodo 2012-2017 (11 sectores), lo cual en un contexto fiscal comprometido resultó ser muy amplio.
- 3.3 Los objetivos del área prioritaria fiscal fueron relevantes, dados los desafíos de desarrollo y las necesidades del Gobierno. El diagnóstico realizado por el Banco en 2018 describió la situación fiscal compleja en la que se encontraba el país y recomendó al menos siete acciones de política para fortalecer las finanzas públicas. La EBP 2018-2021, por su parte, planteó “acompañar al Gobierno en su esfuerzo por superar los desequilibrios macroeconómicos” y pasar a un modelo donde el sector privado adquiriera mayor protagonismo, mitigando los impactos sobre los más vulnerables. Así, la primera de las tres áreas prioritarias incluía resultados esperados en ingresos y eficiencia del gasto, y anticipaba la necesidad de realizar reformas (por ejemplo, en asociaciones público-privadas y empresas públicas). También supeditó la reforma energética al objetivo fiscal (incluyendo reducción de los subsidios a combustibles fósiles), un tema sectorial que el Banco venía apoyando por varios periodos. La formulación de estos objetivos —que incluía una definición clara de la necesidad de completar el proceso de saneamiento fiscal y crear condiciones para incorporar mayor inversión privada— permitió al Banco adaptar el apoyo cuando la coyuntura empeoró y se cumplieron los peores escenarios previstos.
- 3.4 Los objetivos estratégicos del área prioritaria de productividad y sector privado fueron relevantes para los desafíos de desarrollo del sector productivo y el plan de Gobierno. La EBP identificó como desafíos la reconversión de la matriz productiva, que

carece de mecanismos de diálogo eficientes y coordinación entre los sectores público y privado; inestabilidad en el marco legal y regulatorio, que inhibe la inversión; escaso desarrollo en los mercados de crédito y de capitales; y limitaciones del sistema logístico. Para atender dichos desafíos, se plantearon intervenciones que atendieran los obstáculos que limitan la inversión privada y la productividad, el acceso al financiamiento de mediano y largo plazo para la inversión, y el acceso a los mercados de exportación. Estos objetivos se mencionan como recomendación en la CPE de OVE 2012-2017 y dentro del documento Retos de Desarrollo del País (CDC). Además, estuvieron alineados con el plan de Gobierno, que propuso impulsar la productividad y competitividad a través de la transformación de la matriz productiva, la integración de cadenas productivas y la diversificación de la oferta exportable.

- 3.5 La tercera área prioritaria de la EBP planteó profundizar los avances sociales de la última década, lo cual fue relevante y se alineó con los retos de desarrollo del país y las prioridades del Gobierno. La EBP 2018-2021 incluyó cuatro objetivos estratégicos orientados a mejorar la gestión y calidad de los servicios sociales (particularmente los de educación y salud, aunque también planteó acciones en protección social y población migrante), fomentar el acceso a la vivienda, mejorar e incrementar la provisión de bienes y servicios públicos agropecuarios y fortalecer e impulsar proyectos de inversión en agua y saneamiento. Estos objetivos se alinearon con los retos identificados en el CDC y con el primer y segundo eje del Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 (el primero, “Derechos para todos durante toda la vida”, tenía el objetivo de “garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas”; y el segundo, “Economía al servicio de la sociedad”, tenía el objetivo de “desarrollar las capacidades productivas y del entorno para lograr la soberanía alimentaria y el buen vivir rural”).
- 3.6 En general, la matriz de resultados de la EBP tuvo una lógica vertical adecuada, aunque incluyó algunos resultados que fueron excesivamente ambiciosos o poco realistas. En algunos casos los indicadores tuvieron debilidades de evaluabilidad. La matriz de resultados de la EBP estableció 11 objetivos estratégicos que en su mayoría reflejaron una cadena de causalidad coherente entre las acciones propuestas por la EBP, los resultados esperados y los objetivos estratégicos. En algunos casos, se definieron resultados esperados poco específicos (Cuadro 3.1, objetivos 2 y 5) o poco realistas (objetivo 10) para alcanzarse en el plazo de la EBP. De los 19 indicadores de resultado que se plantearon, tres fueron ambiciosos en términos de las acciones propuestas por la EBP (i.e., exportaciones no petroleras como porcentaje del PIB, tasa de pobreza por ingreso entre la población rural dedicada

a la agricultura, e ingresos per cápita de la población rural que se dedica a la agricultura); y dos se basaron en encuestas discontinuadas, por lo que no se pudo medir el progreso hacia el objetivo estratégico (déficit habitacional cuantitativo y cualitativo) (Anexo IV).

- 3.7 OVE identifica progresos sustanciales en dos de las tres recomendaciones de la CPE 2012-2017. OVE emitió tres recomendaciones avaladas por el Directorio Ejecutivo y registradas en el Sistema de Seguimiento de Recomendaciones (ReTS). Durante 2018-2021 se identifican progresos sustanciales en torno a dos recomendaciones (la de apoyar el proceso de consolidación de las finanzas públicas, incluyendo transparencia y responsabilidad fiscal; y la recomendación de continuar fortaleciendo la capacidad de las entidades subnacionales, la cual se logró sobre todo a nivel de gestión de infraestructura vial). Respecto a la tercera recomendación (buscar espacios de apoyo al desarrollo del sector privado en áreas que permitan aumentar la competitividad y diversificación productiva), se facilitó el acceso a crédito al sector de micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME); sin embargo, hubo un progreso lento en aspectos relacionados con la estructuración de asociaciones público-privadas (APP) (detalle en Anexo V).
- 3.8 En materia de riesgos, la EBP anticipó riesgos macroeconómicos, de desastres naturales y de ejecución. En *materia macroeconómica*, se previó el riesgo de que el sector público enfrentara problemas para cubrir necesidades de financiamiento y el concomitante posible recorte abrupto del gasto fiscal. Las medidas de mitigación propuestas ante ese escenario se plantearon en la propia definición de objetivos y resultados esperados de la EBP, en la medida en que buscan fortalecer las finanzas públicas y cambiar el patrón de crecimiento hacia una mayor inversión privada. En cuanto a *los riesgos de desastres naturales*, la EBP consideró como medida de mitigación su inclusión como tema transversal, incorporando lecciones del sismo de 2016 y considerando, por ejemplo, el refuerzo de los mecanismos de contingencia. Los *riesgos de ejecución* se enfocaron en la rotación de funcionarios y en su efecto en la debilidad institucional de los objetivos estratégicos. Como mitigante, la EBP promovió el seguimiento de operaciones y recursos de apoyo técnico para la ejecución cuando fuera necesario. La EBP no fue explícita sobre el posible riesgo de ejecución y sus medidas de mitigación en caso de que se materializara el peor de los escenarios de los riesgos macroeconómicos antes mencionado (con recorte abrupto del gasto fiscal), pero sí se mencionaba el apoyo técnico con recursos propios para los casos en los que se revelaran debilidades en las unidades ejecutoras.



04

Alineación del Programa

4.1 El marco de financiamiento estimado por la EBP definió un escenario base que incorporaba necesidades elevadas del Gobierno. Dicho marco preveía un promedio de aprobaciones con garantía soberana de US\$500 millones anuales (US\$2.000 millones para el periodo 2018-2021). Para esa estimación, se utilizó el supuesto de necesidades brutas de financiamiento del Gobierno central de US\$9.900 millones en 2018, bajando a US\$5.600 millones en 2021, y acceso del Gobierno a los mercados financieros. Así, el marco estimaba mantener la participación del BID en la deuda con multilaterales en un 55%, con flujos netos positivos a lo largo de todo el periodo de la estrategia. Sin embargo, las necesidades brutas fueron muy superiores a lo esperado, por encima de los US\$10.000 millones anuales (con un máximo de US\$12.500 millones en 2020).

A. Programa aprobado

4.2 Durante 2018-2021, el Banco aprobó US\$4.220 millones en instrumentos reembolsables con garantía soberana (CGS). Este monto fue mayor al del periodo estratégico anterior (US\$3.131 millones)¹⁶ y superó considerablemente el marco de financiamiento esperado por la EBP. La diferencia entre lo aprobado y lo estimado se debió en gran medida a las operaciones COVID-19, así como a un financiamiento especial para el desarrollo (SDL) aprobado en 2019 por US\$500 millones¹⁷. Pese a ello, dadas las necesidades de financiamiento del Gobierno y la apertura al apoyo multilateral (FMI y Banco Mundial), la participación relativa del BID en la deuda con multilaterales cayó (Anexo III). Los instrumentos aprobados en el periodo consistieron en 19 préstamos de inversión, cuatro préstamos de apoyo a reformas de políticas (PBL), tres garantías y los dos SDL mencionados (Anexo VI, Cuadro I.6.1). Adicionalmente, se aprobaron US\$29 millones en instrumentos no reembolsables, que incluyeron 51 cooperaciones técnicas (CT) y 1 financiamiento no reembolsable. El Banco también aprobó una facilidad de crédito contingente para emergencias de desastres naturales (CCF) y dos líneas de crédito condicional (CCLIP). En cuanto a las operaciones heredadas CGS, el programa de país incluyó 27 préstamos de inversión, de los que US\$677 millones estaban pendientes por desembolsar al inicio del periodo. Adicionalmente, hubo 45 CT con US\$11 millones por desembolsar y dos donaciones de inversión con US\$1,4 millones por desembolsar.

¹⁶ Reportado por la EBP ([GN-2924](#)) para préstamos aprobados en el periodo 2012-2017.

¹⁷ La diferencia entre el total aprobado y el marco de financiamiento esperado fue de US\$2.220 millones. Esto puede explicarse en gran parte por siete aprobaciones relacionadas con COVID-19 (incluyendo un SDL en 2021) y un SDL previo a la pandemia, que en total suman US\$2.013 millones.

4.3 Las aprobaciones sin garantía soberana (SGS) durante 2018-2021 ascendieron a US\$1.123 millones en préstamos y US\$371 millones en transacciones de apoyo al comercio exterior. La EBP no establece un financiamiento estimado para operaciones SGS, pero durante el periodo anterior las aprobaciones SGS fueron de US\$509,8 millones¹⁸, por lo que se observa un marcado incremento de más del doble en el periodo de análisis. BID Invest aprobó 18 préstamos preferentes, dos préstamos preferentes y subordinados, y dos préstamos preferentes combinados con garantías por US\$1.123 millones (Anexo VI, Cuadro I.6.1). Además, el Programa de Facilitación del Financiamiento al Comercio Exterior (TFFP) tuvo aprobaciones por US\$371 millones en préstamos y emisiones de garantía. Por otra parte, en cuanto a la cartera heredada, el programa SGS incluyó 5 préstamos del periodo anterior con US\$121 millones pendientes por desembolsar. El Anexo VI resume el programa de país para Ecuador entre 2018 y 2021 que se analiza en este informe. El programa se compone por el conjunto de operaciones aprobadas durante el periodo¹⁹, así como las operaciones heredadas de periodos anteriores que tenían algún monto pendiente por desembolsar el 1 de enero 2018²⁰.

4.4 El Banco continuó utilizando proactivamente una amplia gama de instrumentos, en su mayoría, para responder y adaptarse a las necesidades del país en el periodo. Durante 2018-2021, en Ecuador se aprobó una gran variedad de instrumentos que, en algunos casos, fueron complementarios. En 2018, se aprobó una garantía para financiamiento de vivienda, la cual no había sido utilizada por el Banco hasta ese momento. Además, el país solicitó el restablecimiento de los montos de una CCF previa, luego de haber usado una parte de esta para el sismo de 2016²¹. Ello requirió, en 2019, de una enmienda (documento [GN-2502-7](#)) al instrumento previo a la reposición (EC-00006) que estandariza esa opción a todo el Banco. Ese año también se aprobó y desembolsó un SDL en respuesta a los problemas macroeconómicos del país. Durante el periodo, también se aprobaron dos PBL y dos PBP que se complementan con más de diez préstamos de inversión. Uno de estos PBL apoya reformas sobre igualdad de género e inclusión de personas con discapacidad, el otro es en torno a la gestión fiscal y al fomento productivo. Por su parte, uno de los PBP apoya la transición de la matriz energética. El otro incluye tanto componentes de apoyo a reformas —para el fortalecimiento

18 Según la EBP 2018-2021 (*ibidem*).

19 El periodo abarca del 1 de enero 2018 al 31 de diciembre 2021.

20 Adicionalmente, para las operaciones sin garantía soberana, se consideran aquellas que elaboraron un informe extendido de supervisión (XSR) durante 2018-2021 (Anexo VI, Cuadro I.6.12).

21 El Banco desembolsó US\$160 millones de los US\$300 disponibles cinco días después de la solicitud del Gobierno. Ecuador fue el primer país del Banco en recibir un desembolso a través de este instrumento.

del sistema de protección social y el empleo verde— como componentes enfocados al apoyo inmediato en el marco de la pandemia (Anexo VII). Con la pandemia, se volvió a ajustar en 2020 el instrumento CCF (documento [GN-2999-4](#)), esta vez para permitir desembolsos por emergencias de salud pública, lo cual permitió a Ecuador utilizar el instrumento en 2020 y 2021. Además, se aprobaron los dos primeros prototipos COVID-19 del Banco, una de las pocas garantías para compra de vacunas que se relacionaba con un préstamo de inversión para los mismos fines, y se ajustaron componentes de un préstamo multifase para contrarrestar la pandemia (ver Recuadro 4.1). En 2020, además, se aprobó una CCLIP para financiar flotas de vehículos eléctricos (autobuses, taxis, transporte de carga), con una primera operación que funcionaría como un piloto del modelo de apoyo. A finales de 2021, se aprobó una garantía de apoyo a reformas de política (EC-U0002) para la mejora del clima de negocios y la estabilidad financiera (el instrumento combina una garantía soberana con una matriz de política).

- 4.5 Las aprobaciones de CT disminuyeron con respecto al periodo anterior. Estas continuaron enfocándose en apoyo al cliente, si bien aumentó la proporción de apoyo operativo. Durante el periodo estratégico, se aprobaron, en promedio, 13 CT al año por un total anual de US\$4,2 millones. Esto supuso una disminución con respecto al periodo anterior, en el que se aprobaron un promedio de 15 CT al año, por un total anual de US\$6,2 millones. La mayoría de los recursos de CT aprobados durante el periodo correspondieron a operaciones de apoyo al cliente (65%), lo que refleja una disminución respecto al periodo anterior (82%). Por su parte, la proporción de investigación y difusión disminuyó del 4% al 2%, y la de apoyo operativo aumentó de 14% a 33%, lo cual, según la Administración, responde a los mayores esfuerzos emprendidos por dar más apoyo a la ejecución. El objetivo estratégico de mejorar la gestión y calidad de los servicios sociales fue el que más tuvo aprobaciones de CT durante el periodo (35% del total aprobado en CT).
- 4.6 BID Invest también utilizó sus instrumentos de forma innovadora para mitigar las restricciones financieras y los efectos de COVID-19 en el sector privado. Así como en el periodo anterior, las operaciones de BID Invest consistieron mayoritariamente en préstamos preferentes para la banca privada local o financiamiento corporativo. Algunas de las operaciones SGS aprobadas en 2020 respondieron a demandas de los clientes para contrarrestar los efectos de COVID-19. Por otro lado, una operación innovadora apoyó en la primera emisión de un bono social del sector privado en Ecuador (bono temático), complementándose con una de las operaciones prototipo COVID-19 CGS para el sector

privado. El uso de los fondos del bono social se destinaría a apoyar la sostenibilidad de las MIPYME, uno de los sectores más impactados y menos resilientes a la crisis de COVID-19.

- 4.7 En el periodo se produjo un notorio incremento de la participación y coordinación multilateral, en el que el BID tuvo un papel relevante. La coordinación entre multilaterales fue estrecha y frecuente, con el fin de evitar duplicar acciones y reducir costos de transacción. En particular, el SDL de 2019, el segundo aprobado por el Banco luego de uno en Barbados (en 2018), requirió de trabajo en conjunto con expertos del FMI. La colaboración a nivel técnico arrojó lecciones sobre el uso del instrumento, que en adelante no incluyen condiciones separadas de las del SAF (Anexo III). También existió colaboración fuera del programa marco del FMI. Por ejemplo, en energía se produjo un cofinanciamiento con la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (EC-L1223); en vivienda un financiamiento paralelo con la Agencia Francesa de Desarrollo (EC-L1245); y en agua con el Banco Europeo de Inversiones y el Fondo para la Promoción del Desarrollo de la Cooperación Española (EC-L1242, EC-L1242). Por su parte, el proyecto heredado para el Metro de Quito requirió coordinación entre los multilaterales participantes (BID, el Banco Mundial y la CAF), ejerciendo el BID un papel de liderazgo en múltiples instancias de negociación con autoridades subnacionales a lo largo de varias administraciones.

B. Alineación del programa con los objetivos estratégicos

- 4.8 El programa implementado tuvo una alineación variada con los objetivos estratégicos. La alineación fue fuerte con 8 de los 11 objetivos estratégicos, pero débil en los 3 restantes (Cuadro 4.2)²². El programa tuvo una alineación fuerte con todos los objetivos del área prioritaria de fortalecimiento de finanzas públicas, pero en las otras dos áreas hubo debilidades de alineación (Anexo VIII). El Cuadro 4.2 agrupa las operaciones que componen el programa según el objetivo estratégico con el que se alinearon.

22 En esta ICPR, la alineación se categoriza como “fuerte” cuando el programa despliega operaciones relevantes para contribuir a todos los resultados esperados bajo el objetivo estratégico (cobertura) y cuando es plausible que estas operaciones, de implementarse correctamente, contribuyan al logro del objetivo estratégico mediante avances en sus resultados esperados (factibilidad). La alineación se categoriza como “débil” cuando el programa no cumple con la cobertura o con la factibilidad. OVE también consideró una tercera categoría, “sin cobertura”, cuando no se despliegan operaciones relevantes para el objetivo estratégico, pero no se encontró ningún caso de esta naturaleza.

Cuadro 4.2. Programa de país CGS y SGS por su alineación con los objetivos estratégicos

Objetivo estratégico F = alineación fuerte D = alineación débil	Heredadas			Aprobadas (2018-2021)		
	# operaciones	Millones de US\$		# operaciones	Millones de US\$	
		Saldo 2018	Desemb. 2018-2021		Aprobado	Desemb. 2018-2021
I. Fortalecimiento de las finanzas públicas						
1. Mitigar el riesgo fiscal asociado a la volatilidad de los precios del petróleo(F)	2	8	7	5	1.300	1.300
2. Generar eficiencias y aumentar la calidad del gasto público (F)	9	16	8	11	275	102
3. Aumentar la participación privada en la inversión en infraestructura y otros bienes públicos (F)	5	263 ^a	263	4	479	0,5
4. Avanzar en la reforma energética ecuatoriana (F)	14	204	121	8	415	317
II. Productividad y sector privado						
5. Aumentar la contribución de la inversión privada y la productividad al crecimiento de la economía (D)	0	0	0	6	55	1
6. Facilitar el acceso al financiamiento de la inversión (F)	2	32	23	23	1.163	1.007
7. Fomentar el acceso a los mercados de exportación (D)	2	50	34	3	300	247
III. Profundización de los avances sociales						
8. Mejorar la gestión y calidad de los servicios sociales (F)	16	269	223	24	753	513
9. Fomentar el acceso a la vivienda (F)	4	5	0	6	410	51
10. Mejorar e incrementar la provisión de bienes y servicios públicos agropecuarios (D)	1	1	1	4	17	13
11. Fortalecer e impulsar proyectos de inversión en agua y saneamiento (F)	9	146	128	4	115	1
Otros						
Respuesta sismo 2016 (excluye ya alineadas)	4	43	35	1	0,2	0,04
Respuesta COVID-19 (excluye ya alineadas)	0	0	0	3	457	394
No alineado	11	22	14	8	3	2
Total	79	1.059	858	110	5.743	3.949

Fuente: OVE, con datos de BID (2021c) y BID Invest (2021a, 2021b, 2021c, 2021d).

Notas: Se incluyen todas las operaciones del Anexo VI, con excepción de las detalladas en Cuadro I.6.12. /a El monto incluye US\$250 millones de financiamiento adicional aprobado en 2018 para la operación EC-L1111 (2012).

4.9 El programa tuvo una alineación fuerte con los objetivos del área prioritaria de fortalecimiento de las finanzas públicas. A partir de 2018, la agudización de los problemas fiscales generó una priorización del Banco en apoyo a medidas que buscaran mejoras en la sostenibilidad. La cartera heredada venía apoyando la gestión del Servicio de Rentas Internas (EC-L1120) y del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) —mediante las CT EC-T1383, EC-T1301, EC-T1304— con el objetivo de mejorar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y el espacio fiscal. Sin embargo, el apoyo del Banco se profundizó sustancialmente en el periodo mediante la aprobación de más de US\$2.000 millones en nuevas operaciones, que en conjunto cubrían los tres primeros objetivos estratégicos de la EBP. En un primer nivel se aprobaron 2 SDL

(EC-L1255 y EC-L1274) por US\$1.000 millones, que atendían necesidades de emergencia y apoyaban resultados esperados congruentes con el programa del FMI. En un segundo nivel, se aprobó un PBL (EC-L1252) en dos tramos por US\$300 millones. Estas operaciones apoyaban la mejora en ingresos tributarios y la gestión macro fiscal, al tiempo que el PBL apoyaba reformas regulatorias en materia de APP y empresas públicas, dos áreas en las que se esperaba tener impactos a nivel de eficiencia del gasto, inversión privada y responsabilidad fiscal²³. En un tercer nivel, se aprobaron y heredaron proyectos de inversión con componentes de apoyo institucional, en línea con la eficiencia y calidad del gasto. Entre estas se apoyaba la mejora de servicios de entidades públicas (EC-L1118), el fortalecimiento de instituciones formuladoras de políticas y de control (EC-L1119 en apoyo a la Contraloría General del Estado y EC-L1249 en apoyo al MEF y la Procuraduría General del Estado) y la operacionalización de reformas (EC-L1251 para empresas públicas, la EC-L1230 para el MEF y el Banco de Desarrollo del Ecuador en apoyo a APP, y la EC-L1257 en apoyo al nuevo Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables)²⁴.

4.10 También hubo una alineación fuerte con el objetivo de avanzar la reforma energética ecuatoriana. El programa implementado era ambicioso y abarcaba distintas áreas de la reforma energética, proceso que se había iniciado en periodos previos y que el BID venía apoyando (con varias operaciones heredadas). El programa incluía mejoras en transmisión, subtransmisión y distribución (EC-L1117, EC-L1128, EC-L1136, EC-L1147, EC-L1160, EC-L1231), así como electrificación rural en zonas aisladas (EC-G1001, EC-L1128), generación renovable, eficiencia energética e interconexión eléctrica (EC3882A-01, EC3902A-01, EC-L1265). También incluía fortalecimiento institucional y apoyo a planes sectoriales (EC-L1223, EC-L1231). Más recientemente, se apoyó la movilidad eléctrica (CCLIP EC-O0009 y su primera operación EC-L1268, aún no firmada al cierre del periodo). Además de estos préstamos, se dispuso de CT para fortalecimiento institucional y para apoyo y preparación de operaciones. Si bien el BID no estuvo involucrado en grandes proyectos de generación renovable durante el periodo (que fueron financiados mayormente por otras fuentes), las mejoras esperadas en infraestructura y en fortalecimiento institucional permitirían conectar las fuentes de generación con los centros de consumo y mejorar la eficiencia del sistema. Era plausible esperar otros resultados promovidos por la reforma energética, como

23 Estas operaciones también incluyeron acciones en materia gestión de deuda y estuvieron acompañadas por apoyo técnico al gobierno (mediante CT y apoyo *ad hoc*).

24 Adicionalmente, se apoyó el fortalecimiento institucional con CT buscando mejoras diversas de las finanzas públicas (sistema estadístico, deuda pública, evaluación de políticas, registro civil, administración tributaria, sistema de inversión pública y apoyo a preparación de proyectos).

la mejora de confiabilidad del sistema y la integración regional. Así, la cobertura del programa fue adecuada, desplegando tanto operaciones aprobadas (por más de US\$400 millones) como heredadas (por unos US\$200 millones).

- 4.11 En el área prioritaria de productividad y sector privado, el programa tuvo una alineación débil en dos de los tres objetivos estratégicos. Para el objetivo de aumentar la inversión privada y la productividad, el programa incluyó dos préstamos (EC-L1243 y EC-L1250) y dos CT (EC-T1418 y EC-T1427). Estas propusieron acciones que buscaron mejorar el clima de inversión a través de la optimización y simplificación de trámites, la mejora regulatoria, el diálogo entre los sectores público y privado y la elaboración de una estrategia para la competitividad.²⁵ Por su parte, el programa cubrió solo parcialmente el objetivo de fomentar el acceso a los mercados de exportación y, por ello, la alineación con este fue débil. Por un lado, se desplegaron operaciones alineadas con el resultado esperado de mejorar el desempeño logístico. Es el caso de EC-L1116, aprobada en el periodo anterior y enfocada en mejorar la gestión y control de pasos de frontera con Colombia y Perú; EC-L1125, dirigida a la ampliación, mejora o rehabilitación de vías en las 23 provincias continentales del país; y una operación SGS que se proponía reducir la congestión en el puerto de Guayaquil mediante la construcción de un puerto alternativo de aguas profundas más eficiente. Por otro lado, el programa del Banco fue limitado para el resultado esperado de aumentar las exportaciones no petroleras. Incluyó acciones para promover el intercambio regional de energía a través de la ampliación de líneas de transmisión (i.e., EC-L1265, EC-L1117 y EC-L1223), pero no atendió el fomento a los mercados de exportación.
- 4.12 La alineación del programa con el objetivo de facilitar el acceso al financiamiento de la inversión fue fuerte. Los préstamos de BID Invest incluyeron créditos corporativos de largo plazo para inversiones de capital no disponibles en el mercado local; préstamos a través de instituciones financieras para MIPYME con enfoque de género, inclusión y proyectos sostenibles; y préstamos de corto plazo a través de las líneas del TFFP. Además, la garantía EC-U0002 incluyó acciones para la mejora de la regulación financiera y medidas para la inclusión financiera y protección del consumidor.
- 4.13 En el área de profundización de los avances sociales, el programa se alineó fuertemente con tres de los cuatro objetivos: gestión y calidad de servicios sociales, acceso a vivienda y agua y saneamiento. En gestión y calidad de los servicios sociales, las operaciones (EC-L1076, EC-L1227, EC-L1107, EC-L1129, EC-L1235

²⁵ Tres operaciones SGS alineadas con otros objetivos también se alinearon con este objetivo al promover mejoras en productividad.

y EC-L1273) se enfocaron en fortalecer el sistema de salud con énfasis en salud materno-infantil, vacunación y primera infancia; así como en las transferencias monetarias para población en pobreza y vulnerable²⁶. En educación, el programa se alineó fuertemente con el resultado esperado de mejorar los resultados de aprendizaje, principalmente mediante préstamos (EC-L1155 y EC-L1227) y CT centrados en apoyar a jóvenes a terminar su educación inconclusa, formación docente y mejoras en la gestión educativa, así como en la inclusión de estudiantes con discapacidad, mujeres, migrantes e indígenas. En vivienda, el programa contó con operaciones alineadas con la EBP. La cartera estuvo formada por un préstamo de inversión (EC-L1113) y una CCLIP (EC-O0004 y EC-L1245)²⁷ para apoyar soluciones de vivienda²⁸. Estas operaciones se enfocaron en reducir el déficit cuantitativo habitacional mediante facilidades para acceder a vivienda nueva y se complementaron con una garantía (EC-U0001)²⁹ que apoyó la primera colocación internacional de bonos sociales para financiamiento de vivienda social, así como con una operación heredada SGS del sector hipotecario. Finalmente, en agua y saneamiento, el programa se alineó fuertemente con el objetivo de impulsar proyectos de inversión en el sector. Los resultados esperados para este objetivo incluyeron el aumento del acceso a servicios de agua potable y saneamiento manejados de forma segura. El programa implementado incluyó cinco operaciones CGS y una SGS (que se apalancó en trabajo previo del BID)³⁰ de inversión en infraestructura para la cobertura de los servicios de agua y saneamiento en localidades rurales y urbanas. Además, se incluyeron seis operaciones de CT que en su mayoría apoyaban el fortalecimiento de capacidades de las entidades del sector.

4.14 Dentro de la misma área estratégica, la alineación con el objetivo de mejora e incremento de la provisión de bienes y servicios públicos agropecuarios fue débil. Este objetivo definió como resultados esperados la reducción de la tasa de pobreza y el aumento de los ingresos de la población rural

26 También se aprobó un préstamo y un financiamiento no reembolsable (EC-L1258 y EC-J0006), dirigidos a población migrante receptora de servicios sociales (protección social, salud y educación).

27 Línea de crédito (EC-O0004, US\$200 millones) y primera operación (EC-L1245, US\$93,8 millones).

28 El BID y el gobierno coincidieron en la relevancia de trabajar a mediano plazo en el sector; para ello resultaba conveniente este instrumento, que daba la posibilidad de varias operaciones asociadas. En la CPE previa, OVE identificó que el programa de vivienda social fue relativamente exitoso.

29 La operación tiene por objeto apoyar la provisión de crédito hipotecario para vivienda asequible a través de instituciones financieras intermediarias (relacionada con EC-L1245 en zonas urbanas).

30 Antes de la operación SGS, el BID otorgó un préstamo CGS en el año 2000 para la preparación de la concesión, trabajos de rehabilitación de los sistemas existentes y fortalecimiento institucional.

dedicada a la agricultura. No obstante, el programa para este objetivo estratégico comprende una operación heredada CGS, que buscaba mejorar y fortalecer los sistemas de riego y vial en Chimborazo para mejorar la productividad de las familias rurales de la región; y una operación SGS que propone proveer acceso a financiamiento para pequeños productores bajo esquemas de cadenas de valor. Además, se incluyeron tres CT que apoyarían esfuerzos hacia el aumento de la productividad agropecuaria del país (EC-T1388, EC-T1402, EC-T1382). A pesar de esto, dada la limitada cobertura del objetivo, la alineación del programa fue débil, como sucedió en la anterior EBP.

- 4.15 Antes de la pandemia, la mayor parte de las operaciones no alineadas con la EBP fueron CT. Diecinueve operaciones del portafolio no se alinearon con los objetivos estratégicos de la EBP. Estas consistieron en dos préstamos (uno CGS y otro SGS) y 17 CT. El préstamo CGS (EC-L1097), aprobado en 2011 y cerrado en 2019, tuvo como objetivo la protección del patrimonio cultural. Un préstamo SGS, también heredado, apoyó la construcción de un campus nuevo para una universidad privada. Las CT, casi todas de apoyo al cliente, cubrieron temas dispersos, como el poder judicial, la población penitenciaria, la biodiversidad, el desarrollo urbano, la innovación, la medición de la calidad de vida y la seguridad informática. Estas correspondieron a 15% de los recursos de CT del periodo.
- 4.16 En 2020, el programa direccionó gran parte de su apoyo a atender los retos derivados de la crisis sanitaria de COVID-19, siendo el pionero en la utilización de una variedad de instrumentos. El Banco respondió a la crisis de salud pública y social con la aprobación de nuevas operaciones diseñadas exclusivamente para atender la crisis o que incluyeron componentes para este fin³¹. Así, se aprobaron siete operaciones reembolsables CGS por US\$1.513 millones y dos SGS por US\$30 millones. Ecuador fue el primer país en aprobar una operación prototipo en respuesta a COVID-19 (EC-L1269). Esta fue para el área de productividad y empleo y se complementó con una operación de BID Invest (Bono Social). Además, utilizó una operación de garantías para la compra de vacunas y la facilidad CCF. Varias operaciones ajustaron componentes o reorientaron recursos de operaciones activas en marzo 2020 para atender la pandemia (Recuadro 4.1)³².

31 Para dar espacio en la programación, en 2020 se pospuso la aprobación de una serie de préstamos de inversión en preparación. Estos cubrían temas de acceso a justicia (EC-L1264, aprobada en 2021), administración tributaria y aduanera, infraestructura de conectividad digital, ecosistema de innovación, e interconexión eléctrica con Perú (EC-L1253, EC-L1262 y EC-L1261, RG-L1140, no aprobadas al cierre del informe).

32 La cartera de respuesta incluyó: reasignación y ajuste entre componentes de programa multifase de servicios sociales (EC-L1227); aprobación de tres préstamos de inversión prototipo (EC-L1269, EC-L1270 y EC-L1276); activación de un préstamo de la CCF (EC-L1272) con desembolsos del redireccionamiento de fondos de ocho préstamos

Recuadro 4.1. Operaciones del Grupo BID en 2020 y 2021 enfocadas en la pandemia de COVID-19

El enfoque del apoyo del Grupo BID para COVID-19 fue diverso y complementario. Entre los objetivos se destacan los siguientes. *1) Protección social:* con medidas de política del PBP EC-L1273 (Apoyo a la Protección del Gasto Social y a la Recuperación del Empleo), se buscó apoyar la protección temporal del ingreso de poblaciones en pobreza y vulnerables frente a la pandemia, y a la vez se introdujeron medidas de mediano plazo para actualizar la cobertura y focalización del registro social de beneficiarios de programas sociales. El PBP se complementó con tres operaciones. La primera (EC-L1270) apoya transferencias condicionadas extraordinarias del Bono de Protección Familiar por Emergencia (creado en 2020). La segunda (EC-L1276) busca ampliar las transferencias y la cobertura del Bono de Desarrollo Humano, principal programa de transferencias monetarias no condicionadas, en beneficio de un millón de personas (con 270.000 nuevos beneficiarios). La tercera (EC-L1274), apoyó la expansión de la cobertura de la protección social. Junto con una cooperación técnica y un préstamo de inversión, también se apoyó la adaptación temporal de servicios de desarrollo infantil temprano a modalidades de atención virtuales y semipresenciales. *2) Financiamiento de vacunas:* mediante el apoyo del prototipo EC-L1270 (2020) para provisión de servicios de salud y protección social, junto con una garantía EC-U0003 (2021). *3) Estrategia hospitalaria:* con una parte del préstamo heredado multifase EC-L1227 y con préstamos de inversión se cofinancia la estrategia del Gobierno para la Contingencia Hospitalaria ante la Emergencia Sanitaria. *4) Apoyo a financiamiento:* mediante el programa global de crédito para la defensa del tejido productivo (EC-L1269), que buscaba aportar crédito y garantías de corto plazo a micro y pequeñas empresas para el financiamiento de capital de trabajo; dos operaciones SGS que otorgan crédito para capital de trabajo a MIPYME; y otra operación SGS que busca aliviar las restricciones de liquidez del cliente debido al cese de operaciones por la pandemia.

Las acciones han presentado algunos avances en productos, pero aún es temprano para observar resultados, dado que se siguen ejecutando. Se ha logrado instalar o repotenciar camas y equipamiento de unidades de cuidados intensivos, adecuar hospitales, personal, medicamentos e insumos asociados a COVID-19 (sirviendo aproximadamente a 7.000 atendidos en hospitalización general, 700 en unidades de cuidados intensivos y cerca de 3.000 pacientes vulnerables crónicos derivados al sector privado). Se ha apoyado la protección temporal al ingreso de más de 440.000 familias en pobreza y vulnerabilidad mediante el Bono de Desarrollo Humano (superando con ello el objetivo establecido mediante el programa del FMI); así como la compra de siete millones de dosis de vacunas contra COVID-19, a través del mecanismo COVAX. Por su parte, la operación CGS para acceso a financiamiento del sector privado ha otorgado US\$41 de los US\$85 millones presupuestados en financiamiento para capital de trabajo de micro y pequeñas empresas y garantizado US\$2,6 millones de los US\$8,8 millones proyectados.

4.17 El programa del Banco incorporó el tema de género y diversidad de forma transversal en las tres áreas prioritarias de la EBP. Cerca de la mitad (46%) de los préstamos CGS aprobados durante el periodo de la estrategia integraron el tema en sus diseños. Como parte del área prioritaria *fortalecimiento de las*

de inversión activos; una garantía para compra de vacunas COVID-19 (EC-U0003); parte de un PBP de protección de gasto social y empleo (EC-L1273); parte un SDL de emergencia (EC-L1274); y aprobación de dos préstamos SGS.

finanzas públicas, los diseños de las operaciones incluyeron acciones para impulsar la participación de mujeres en temas de reforma y modernización del Estado (enfocadas en aumentar su participación en los consejos directivos de empresas públicas) y en movilidad urbana (diagnósticos y normativa con enfoque de género y campaña contra del acoso en el transporte público). Además, destaca el caso de energía, en el que cinco préstamos incluyen acciones de esta índole. En este sentido, se planteó desarrollar la estrategia para Promover la Igualdad de Género en el sector eléctrico, capacitaciones laborales a mujeres en gestión de demanda en empresas de distribución y mentorías a mujeres, entre otras acciones. Por su parte, en el área de *productividad y sector privado*, el BID y BID Invest contaron con operaciones que fomentan el acceso al crédito y la participación en los servicios financieros de mujeres, indígenas, afrodescendientes y personas con discapacidad (particularmente en el segmento MIPYME). En materia de *profundización de los avances sociales*, se plantearon acciones para mejorar la oferta y gestión de servicios de salud materno-infantil, fortalecer los servicios de salud y educación especializados para población con discapacidad, mejorar el acceso a vivienda para hogares con jefatura femenina y con integrantes que tienen alguna discapacidad, entre otras. Además, se aprobaron dos préstamos con enfoque específico en género y diversidad (el PBP EC-L1273, que apoya la creación de la Iniciativa de Paridad de Género en Ecuador, y el PBL EC-L1238, sobre el marco normativo e institucional de los servicios sociales y educativos). Sin embargo, el apoyo para el cierre de brechas étnicas, incluido en la EBP como parte de este tema transversal, no se pudo identificar en los proyectos (Anexo IX).

- 4.18 El tema transversal de gestión de riesgos de desastres naturales y cambio climático también se observa en las tres áreas prioritarias, y se concentra en ciertos sectores. Aproximadamente un tercio (36%) de los préstamos CGS integraron el tema en sus diseños. Dentro del área *fortalecimiento de las finanzas públicas*, las operaciones de energía destacan por contar con diversas acciones orientadas a la transición de la matriz energética hacia la energía renovable, la eficiencia energética y la adaptación al cambio climático. Además, las operaciones de reposición de los fondos de la CCF buscaron apoyar la gestión de riesgos ante desastres naturales. Por otro lado, en el área de *productividad y sector privado*, destacan algunos proyectos financiados por BID Invest cuyos diseños incluyen la generación de energía renovable, eficiencia energética y reducción de emisiones de dióxido de carbono. En el área de *profundización de los avances sociales*, el tema se identifica en ciertas operaciones de agua y saneamiento (apoyo en el manejo de fuentes de agua) y agricultura (apoyo al manejo de sistemas de riego para adaptación al cambio climático),

así como en el sector de vivienda y en el programa de apoyo a reformas de protección social que promueve la recuperación del empleo en el sector verde (Anexo IX).

4.19 Finalmente, más de la mitad de los préstamos CGS, particularmente en las áreas de finanzas públicas y avances sociales, incluyeron en su diseño el fortalecimiento de la capacidad institucional de las contrapartes locales. El 61% de los préstamos CGS consideraron en sus diseños actividades para afianzar las capacidades institucionales. El programa del Banco previó diversas actividades orientadas a fortalecer las capacidades de las unidades ejecutoras (en particular mediante capacitaciones), de las instituciones o los Ministerios de Gobierno. En el área de *fortalecimiento de las finanzas públicas* se planteó afianzar el marco de gobernanza corporativa y fiscal de las empresas públicas, la gestión de entidades prestadoras de servicios públicos y las capacidades de los funcionarios en temas de contraloría, gestión de procesos de servicios tributarios y distribución eléctrica, entre otras. Por su parte, las operaciones del área de *profundización de los avances sociales* incluyen adecuar el perfil y mejorar las capacidades del talento humano de los sectores de educación y salud, mejorar los sistemas de seguimiento y registro de beneficiarios en salud, protección social y vivienda, y fortalecer la regulación y control de servicios a funcionarios en el sector de agua y saneamiento (Anexo IX).



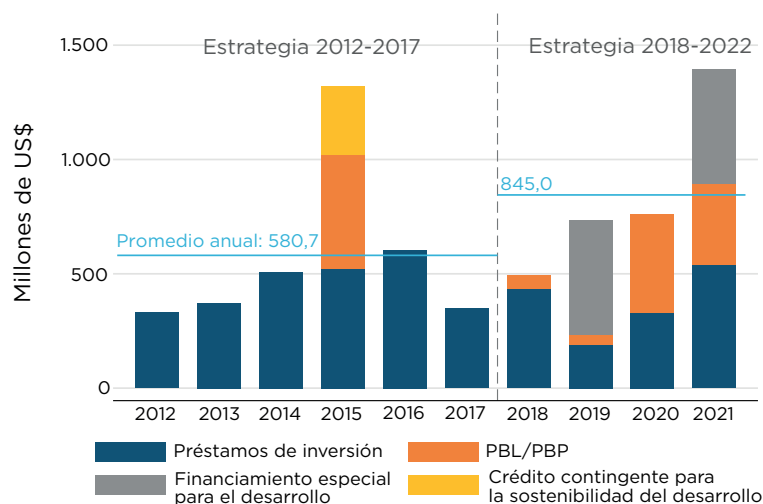
05

Implementación del Programa

A. Ejecución de cartera

5.1 Los desembolsos CGS superaron ampliamente lo estimado por la EBP. La estrategia contempló desembolsos por US\$1.531 millones para el periodo 2018-2021. Al cierre de 2021, los desembolsos de operaciones de préstamo habían casi alcanzado los US\$3.380 millones, lo que representa más del doble de lo estimado. Al igual que con las aprobaciones, la diferencia entre los desembolsos realizados y los estimados se explica en gran medida por las operaciones COVID-19 y un SDL³³. Así, el ritmo de los desembolsos totales se aceleró, pasando de un promedio anual de US\$581 millones durante 2012-2017 a uno de US\$845 millones durante 2018-2021 (Gráfico 5.1). Esto se explica por el mayor peso relativo de los préstamos de rápido desembolso³⁴, que pasaron de representar 28% de los desembolsos del periodo 2012-2017 a casi 60% durante 2018-2021. En contraste, de los 18 préstamos de inversión aprobados durante el periodo³⁵, 12 han desembolsado menos de 5% y los seis restantes un promedio de 42%. Por su parte, de los 27 préstamos heredados, 19 terminaron de desembolsar, siete pasaron de un promedio de 37% desembolsado al inicio del periodo a un promedio de 85% desembolsado al cierre de 2021, y uno (EC-L1116) fue cancelado.

Gráfico 5.1
Desembolsos de operaciones de préstamo CGS
Fuente: OVE, con datos de BID (2021).



Nota: Los datos de desembolsos CGS solo están validados por el Departamento de Finanzas a partir de 2017.

5.2 El promedio anual de desembolsos SGS se cuadruplicó respecto al periodo estratégico anterior. En la EBP no se previó un marco de financiamiento estimado para las operaciones SGS. Sin embargo, respecto al periodo anterior, BID Invest tuvo un notable incremento

33 Siete aprobaciones relacionadas con COVID-19 desembolsaron casi US\$1.382 millones y un SDL otros US\$500 millones, lo cual representa en total un monto similar a la diferencia entre los desembolsos realizados y los estimados (US\$1.849 millones).

34 Para propósitos de este análisis, por préstamos de rápido desembolso se entiende PBL, PBP, SDL, CCF y líneas de crédito contingente para la sostenibilidad del desarrollo (DSL).

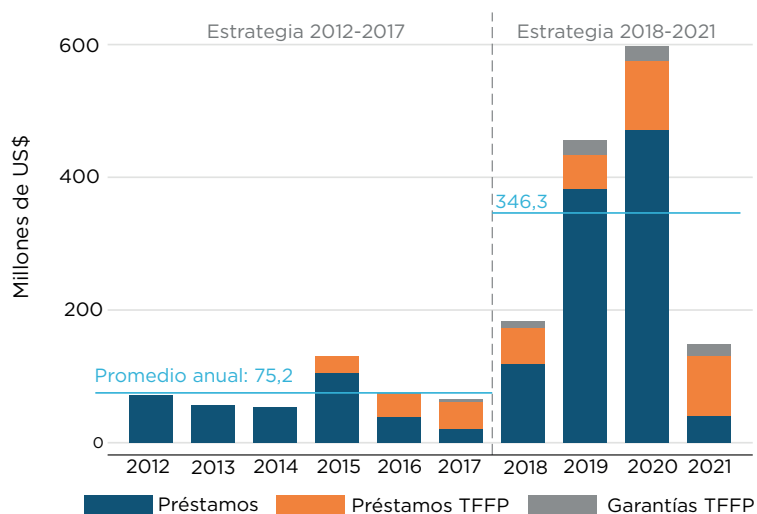
35 De este grupo se excluye el préstamo EC-L1272, dado que pertenece a la CCF y se considera de rápido desembolso.

en sus desembolsos y emisiones de garantía. Durante el periodo 2012-2017, se desembolsó un total de US\$451 millones —incluyendo las transacciones del TFFP—, lo que representa un promedio anual de US\$75,2 millones. En contraste, durante 2018-2021, los desembolsos ascendieron a US\$1.385 millones o un promedio anual de US\$346 millones (Gráfico 5.2). Este promedio anual fue, por lo tanto, 4,6 veces superior al del periodo anterior.

Gráfico 5.2

Desembolsos y emisiones de garantía SGS

Fuente: OVE, con datos de BID Invest (2021a, 2021b, 2021c).



5.3 Los gastos del Banco en la preparación y supervisión de proyectos en Ecuador fueron menores que en sus comparadores regionales, así como los tiempos de preparación. Por un lado, los gastos de preparación por millón aprobado y los gastos de supervisión por millón desembolsado aumentaron respecto al periodo anterior, una tendencia que se aprecia igualmente en el Departamento de Países del Grupo Andino (CAN) y en el Banco para los préstamos de inversión CGS (Anexo X, Gráfico I.10.1). Sin embargo, respecto a los promedios de CAN, los gastos del Banco en proyectos de Ecuador fueron sistemáticamente menores. Los gastos de preparación por millón aprobado durante 2018-2021 ascendieron a US\$3.193, algo menos que el promedio de CAN (US\$3.973). Por su parte, los gastos de supervisión por millón desembolsado fueron de US\$10.003, lo cual también fue menor que CAN (US\$14.851). Este patrón continuó respecto al periodo anterior, en el cual también se observaron valores menores en Ecuador que en ambos comparadores. Por otro lado, los tiempos de preparación de préstamos de inversión CGS fueron menores en Ecuador que en CAN, tanto en el periodo anterior como en el periodo de análisis. Sin embargo, en lo que refiere a los tiempos de ejecución, su comportamiento fue más variado, con tiempos mayores que CAN en algunas etapas (firma, primer desembolso) pero menores en otras (elegibilidad) (Anexo X, Cuadro I.10.1).

- 5.4 El contexto macroeconómico y de la pandemia agudizaron los retos de implementación. A nivel de la administración central, el escenario de consolidación fiscal ha derivado en la revisión de los techos presupuestarios, y el ajuste de mecanismos de control y priorización del gasto (como el sistema de avales y el comprobante único de registro de pagos) con efectos en la disponibilidad de fondos para proyectos de inversión. Esta situación causó retrasos en la certificación de fondos de proyectos, demorando la implementación de operaciones activas (EC-L1223, EC-L1122, EC-L1081 y EC-L1231), así como la aprobación de nuevas operaciones (EC-L1236 y EC-L1258). El estallido de la pandemia también impactó la implementación de las operaciones (17 de 46 préstamos de inversión analizados). En estos casos se acentuaron las demoras en asignaciones presupuestarias (EC-L1123 y EC-L1236), se redireccionaron fondos para atender la crisis —cambiando componentes o productos de los diseños originales (EC-L1251)— o se paralizaron las obras por las restricciones de movilidad impuestas (EC-L1242 y EC-L1117).
- 5.5 La falta de capacidades y la rotación de personal en las unidades ejecutoras, así como diseños con esquemas de ejecución complejos, también afectaron la implementación de los proyectos. En algunos casos, las unidades ejecutoras mostraron un conocimiento técnico limitado de las políticas del Banco, especialmente en adquisiciones y temas fiduciarios (EC-L1118, EC-L1227, EC-L1081, EC-L1112), y en otros casos, falta de capacidad operativa (EC-L1118, EC-L1121 y EC-L1120). Igualmente, la rotación de personal clave, tanto en las unidades ejecutoras como en el Gobierno, afectó la implementación de las operaciones (EC-L1245, EC-L1227, EC-L1116 y EC-L1076), particularmente en los sectores de energía, servicios sociales y vivienda. Un ejemplo es la fusión del Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables, que ha requerido de un periodo de ajuste al nuevo marco institucional (EC-L1223, EC-L1231 y EC-G1001). También se identificaron proyectos con diseños que proponían sistemas de ejecución complejos, causando retrasos en su implementación (i.e., EC-L1235, EC-L1125, EC-L1107 y EC-L1258).
- 5.6 El apoyo a los sistemas nacionales fiduciarios tuvo avances sustanciales en las normas internacionales de contabilidad, pero no en la implementación del Sistema Integrado de Administración de las Finanzas Públicas (SINAFIP). El proyecto de convergencia hacia las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP), el cual se ha venido desarrollando desde 2014, superó la meta propuesta en la EBP sobre el plan de implementación de las NICSP, y dio apoyo a la certificación de 20 funcionarios del MEF. En 2021 se encuentra en su cuarta fase de

desarrollo³⁶. Para apoyar la gestión fiduciaria, el Banco contaba con dos operaciones aprobadas (EC-L1118 y EC-L1249) para el diseño y desarrollo del SINAFIP, un nuevo sistema de información financiera que permitiría introducir las mejoras esperadas por la EBP. El desarrollo del sistema terminó en 2020 y comenzó a implementarse en 2021; sin embargo, presentó problemas en su funcionamiento, lo que frenó su despliegue. En septiembre 2021, el Gobierno confirmó la continuación de la implementación del SINAFIP, pero esta sigue pendiente. Asimismo, parte del préstamo EC-L1119 tenía prevista la actualización de las normas técnicas de auditoría. Alrededor de 48% de los fondos de este préstamo se reorientaron a la atención de la emergencia por COVID-19, lo que tuvo consecuencias negativas sobre la ejecución de productos y el alcance de objetivos de la operación al cierre.

- 5.7 El apoyo a los sistemas de adquisiciones también tuvo resultados limitados, con algunos avances menores a los esperados en el diseño de mejoras al sistema nacional de contratación pública. Con las operaciones RG-T3506 y EC-T1450 se apoyó el sistema oficial de contratación pública (Servicio Nacional de Contratación Pública, SERCOP) con una consultoría para el diseño de una nueva arquitectura empresarial para el sistema oficial de contratación del Estado. Este sistema buscaba apoyar los objetivos de la EBP en materia de adquisiciones. El estudio se terminó en mayo 2021³⁷. Sin embargo, la implementación de la nueva arquitectura debía realizarse con recursos de la operación EC-L1250, que fue reformulada a pedido del Gobierno para cubrir temas de desarrollo infantil temprano.

B. Contribución a los objetivos estratégicos

- 5.8 Esta subsección resume los resultados del programa de país y su contribución a los objetivos estratégicos de la EBP. Durante el periodo estratégico cerraron 24 operaciones de préstamo CGS y nueve SGS³⁸. Con excepción de siete operaciones CGS de rápido desembolso aprobadas entre 2018 y 2021 (dos PBL, dos PBP, dos SDL y una CCF), las demás operaciones CGS que

36 Actualmente se está trabajando en incorporar las NICSP 14, 20, 28, 30, 39 y 41. Además, como consecuencia de la no entrada en operación del SINAFIP, se está realizando una consultoría para la revisión de normativas, instructivos y procedimientos que se ajusten al uso del sistema anterior, el Sistema Integrado de Gestión Financiera (e-SIGEF).

37 Entre el cuarto trimestre de 2020 y el primer trimestre de 2021, el Banco apoyó al SERCOP para realizar un diagnóstico del sistema nacional de contratación pública bajo los estándares de la Metodología para la Evaluación de los Sistemas de Contratación Pública de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. El informe se encuentra en proceso de revisión final para validación del Secretariado de dicha metodología y su publicación.

38 De las 24 CGS, 10 tienen un informe de terminación de proyecto (PCR) validado por OVE. De las nueve operaciones SGS cerradas, siete tienen un informe extendido de supervisión (XSR) validado por OVE (Anexo XI).

cerraron (17 préstamos de inversión) eran heredadas. En síntesis, dos objetivos (reforma energética y acceso a financiamiento) tuvieron avances sustanciales, ocho objetivos estratégicos presentan avances limitados, y uno (contribución de la inversión privada y la productividad) no presentó avances. A continuación, se resumen las contribuciones del programa para cada uno de los objetivos estratégicos (el análisis completo puede consultarse en el Anexo VIII).

Objetivo estratégico 1: Mitigar el riesgo fiscal asociado a la volatilidad de los precios del petróleo

- 5.9 Las operaciones vinculadas a mitigar el riesgo fiscal asociado a la volatilidad de los precios del petróleo muestran avances en sus productos, pero es temprano para observar resultados. La recaudación tributaria del sector público no financiero se encuentra en niveles menores que a inicios del periodo de análisis, comenzado a recuperarse luego de la pandemia (aumentó 12% en enero-octubre 2021 respecto al mismo periodo de 2020)³⁹. El apoyo del BID a Servicio de Rentas Internas (EC-L1120) implementó mejoras en las herramientas de gestión pública y finalizó el catastro tributario, pese a haber cancelado el 50% de sus recursos, lo cual limitaría el alcance de sus resultados⁴⁰ (tiene un avance de 88% en desembolsos). Por su parte, tanto el PBL (EC-L1252) como el primer SDL (EC-1255) —en línea con el programa SAF del FMI— apoyaron condicionalidades que se cumplieron en materia de responsabilidad fiscal y eficiencia y transparencia de la gestión tributaria. Entre estas destacan la digitalización de servicios y la puesta de servicios en línea del SRI (entre 2018 y 2019), la ratificación por la asamblea nacional de la Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal (agosto 2019), la aprobación de la Ley Orgánica de Simplificación y Progresividad Tributaria (diciembre 2019), y un convenio interinstitucional para la mejora de la gestión tributaria y aduanera (agosto 2020). También se apoyaron (mediante el segundo SDL) reformas asociadas al SAF, destacándose una reforma fiscal (aprobada en noviembre 2021) para ampliar la base tributaria y simplificar el régimen a emprendedores. Además, mediante fondos administrativos, y una CT regional (RG-T3694), el Banco apoyó al Gobierno en la articulación de mesas de trabajo entre sector público, academia, empresas, sociedad civil y multilaterales a favor de la elaboración de un borrador de la reforma.

³⁹ [SRI noviembre 2021](#).

⁴⁰ Aumento de recaudos, su eficiencia y detección de incumplimientos tributarios.

Objetivo estratégico 2: Generar eficiencias y aumentar la calidad del gasto público

5.10 El programa completó algunos productos con miras al aumento de la efectividad gubernamental, aunque en menor grado de lo esperado. La operación heredada EC-L1118 de apoyo a la gestión de servicios al ciudadano alcanzó, en promedio, el 65% de sus productos planificados —según su informe de terminación de proyecto (PCR)— sin llegar a concluir los asociados a la optimización de servicios y su mejora en accesibilidad. Aunque la validación de OVE del PCR calificó la efectividad de la operación como insatisfactoria, la implementación del e-SIGEF y de otros productos habrían contribuido a la mejora de la planificación de la inversión pública y su gestión (mayor proporción de personal de carrera en los Ministerios de Educación, Salud y el MEF). Asimismo, la operación EC-L1119, ya concluida, sufrió una cancelación de cerca del 48% de sus recursos aprobados y no logró productos relevantes como la actualización de normas técnicas y de desarrollo administrativo de la Contraloría General del Estado (CGE). Así, según los informes de seguimiento del progreso (PMR), los resultados alcanzados están muy por debajo de las metas propuestas. Entre los productos alcanzados sobresalen los procesos de misión y de apoyo de la CGE revisados, levantados, estandarizados, optimizados e implementados bajo un sistema de gestión de calidad, así como campañas de concienciación a los servidores públicos y a la ciudadanía sobre la importancia de las acciones de control y las labores llevadas a cabo por la CGE. Por su parte, el PBL (EC-L1252) y el SDL (EC-L1255) apoyaron acciones alineadas con la eficiencia del gasto, por ejemplo, mediante la modificación del régimen de subsidios a la gasolina (en mayo 2020) por un sistema gradual de ajuste a precios internacionales, y mediante la Ley Modificatoria del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP), que incorpora mejoras de reglas fiscales y de transparencia estadística a nivel del sector público no financiero consolidado⁴¹. El PBL también apoyó la asignación del MEF como ente coordinador del Sistema Nacional de Calidad del Gasto, los informes de evaluación de programas sociales (en los Ministerios de Educación, Salud Pública, Inclusión Económica y Social) y la presentación de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, que aún no ha sido aprobada. Esto último ha retrasado el avance del préstamo de inversión de la socialización de la ley (EC-L1251).

41 El COPLAFIP ofrece un ancla para la gestión financiera y era un compromiso clave en el marco del acuerdo SAF de 2019. Constituye una mejora significativa respecto a la legislación previa: define un compromiso de deuda pública del 40% del PIB para 2032, con límites intermedios de 57% y 45% para 2025 y 2030, respectivamente (sustituyendo la regla de 40%, incumplida desde 2017); establece reglas fiscales operativas (a nivel del gobierno central) para orientar la política fiscal hacia la meta de deuda; e incluye disposiciones para fortalecer la gestión financiera pública y reducir el

Finalmente, el programa de modernización de la administración financiera (EC-L1249) presenta atrasos en la puesta en marcha del SINAFIP y un avance limitado en los demás productos.

Objetivo estratégico 3: Aumentar la participación privada en la inversión en infraestructura y otros bienes públicos

- 5.11 Las operaciones alineadas con el objetivo de aumentar la participación privada en la inversión en infraestructura registran avances que contribuyen al refuerzo del marco de APP, pero no resultaron en una mayor participación del sector privado en la inversión. Si bien aún no hay evaluación de estas operaciones, existen avances parciales vinculados al marco de APP derivados del PBL EC-L1252 y de apoyo de CT. Entre estos se encuentran la aprobación del reglamento de la Ley APP en noviembre 2020 (que promueve la coordinación interinstitucional, normas para monetización de activos públicos y gestión de iniciativa privada no solicitada), la promoción del programa APP del Banco de Desarrollo del Ecuador (creación de un fondo de garantía para proyectos subnacionales y una Unidad de APP) y productos asociados al apoyo institucional del MEF en gestión fiscal (por ejemplo, en manejo de pasivos contingentes)⁴². Lo anterior contribuye a la mejora del Índice Infrascopio de EIU (2021b) que mide el ambiente para APP en cada país, según el entorno regulatorio, institucional y financiero. Por otra parte, el progreso de las operaciones vinculadas con el aumento de la inversión privada en infraestructura pública ha sido lento, por lo que no hay avance en este resultado. El programa EC-L1230 ha tenido bajo grado de desempeño⁴³. No muestra avance en los componentes de fortalecimiento de los instrumentos de gestión fiscal y de estructuración de proyectos de inversión pública a través de APP, por lo que no se han estructurado ni licitado proyectos APP a nivel nacional o en los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Por su parte, el programa de recursos del subsuelo (EC-L1257) está comenzando a ejecutar. Finalmente, la operación del Metro de Quito (que está próximo a terminar la infraestructura, material rodante e instalaciones)⁴⁴ aún no presenta avances en resultados,

gasto presupuestario discrecional (FMI, 2020). Otros ejemplos de reformas recientes apoyadas mediante el acuerdo marco son la ley para el aumento de la transparencia en el ejercicio de la función pública (anticorrupción), la cual reforma el Código Orgánico Integral Penal (diciembre 2020); y la ley de defensa de la dolarización, que modifica el Código Orgánico Monetario y Financiero, dando mayor independencia al Banco Central para evitar el financiamiento del gasto con reservas (abril 2021).

42 Con apoyo de CT, también se avanzó en productos de entrenamiento y diseminación de conocimiento a nivel subnacional.

43 El 12,5% de sus montos (US\$6,2 millones) se transfirieron al préstamo contingente (EC-L1272).

44 El proyecto ha cumplido casi la totalidad de infraestructura y material rodante (a junio 2020, el avance ponderado por componentes en obra civil era de 96,58%, en instalaciones de 70,32% y en material rodante de 70,09%).

debido a retrasos por COVID-19 y por la incertidumbre respecto a su modelo de gestión y sistema de recaudo, lo cual ha impedido la entrada en operación del proyecto.

Objetivo estratégico 4: Avanzar en la reforma energética ecuatoriana

- 5.12 El programa implementado contribuyó sustancialmente al avance en la reforma energética. El resultado esperado de la EBP de desplazar el consumo de combustibles fósiles por fuentes renovables de energía presentó avances (ese consumo como porcentaje del consumo total pasó de 26,3% en 2017 al 20,2% en 2020⁴⁵, Anexo IV, Cuadro I.4.1) y el programa del Grupo BID contribuyó con avances en operaciones alineadas. En electrificación rural (EC-L1128) se lograron mejoras de acceso en zonas aisladas (841 viviendas) y en 13.101 viviendas sin servicio, y mejoras de servicio en 6.386 viviendas, lo que favorece la reducción del consumo de combustibles fósiles por energías limpias. Asimismo, OVE validó como altamente exitoso el reforzamiento del sistema nacional de distribución (EC-L1136) con diversos resultados en reducción de emisiones, reducción de pérdidas e interrupciones, fortalecimiento de empresas distribuidoras, mejoras de eficiencia energética que fueron atribuibles al programa. En generación renovable, BID Invest financió dos proyectos pequeños de hidroeléctricas ya cerrados y que cuentan con XSR validados por OVE. Estos tuvieron resultados satisfactorios en la capacidad y producción de energía, y disminución de emisiones de dióxido de carbono⁴⁶. Pese a los retrasos de implementación durante el periodo relacionados con COVID-19 y con la crisis fiscal, otras operaciones de inversión presentan al final del periodo de análisis avances parciales en resultados (reducción de interrupciones y adopción de cocinas de inducción) y significativos a nivel de productos (en sistemas aislados y transmisión), aunque estos aún no cuentan con evaluaciones finales.
- 5.13 El programa tuvo avances clave para la reforma energética, como reducciones en los combustibles importados, el subsidio anual al gas licuado de petróleo y las emisiones de dióxido de carbono, indicadores no incluidos en la matriz de resultados de la EBP. El PBP EC-L1265⁴⁷ acumuló condiciones asociadas a la reforma energética que el Banco ha apoyado mediante operaciones de inversión heredadas y nuevas. Aunque aún no se dispone de PCR, es plausible que el avance de diversos indicadores de resultado estén relacionadas con el cumplimiento de algunas condicionalidades (por ejemplo, entre otras, la reducción de la demanda de diésel en la actividad hidrocarburífera y la sustitución por electricidad

45 Este valor fue de 21,9% en 2019.

46 Hidrosanbartolo e Hidrowarm (EC3882A-01 y EC3902A-01; ver Anexo VIII).

47 Ver Anexo XII, con descripción de cambios en condiciones y matriz de resultados actualizada.

a través de la iniciativa Optimización de Generación Eléctrica y Eficiencia Energética; la subasta de proyectos de generación de energías renovables no convencionales; al menos dos proyectos completados de energías renovables para electrificación rural aislada; al menos 200 proyectos completados de electrificación rural, que sustituyen y reducen el uso de diésel con extensión de red, y que han entrado al sistema comercial de las empresas eléctricas distribuidoras). El porcentaje de energía eléctrica generada a partir de fuentes renovables pasó del 54% en 2013 al 91% en 2020. Si bien la caída de actividad generada por COVID-19 podría haber afectado positivamente algunos indicadores, otros resultados esperados que mostraron avance fueron la reducción de combustibles importados, la reducción de subsidio anual al gas licuado de petróleo, la reducción de emisiones de dióxido de carbono, la frecuencia media de interrupciones y la electricidad exportada (Anexo XII).

Objetivo estratégico 5: Aumentar la contribución de la inversión privada y la productividad al crecimiento de la economía

- 5.14 El programa implementado no favoreció el objetivo de aumentar la contribución de la inversión privada y la productividad al crecimiento de la economía. El resultado esperado de mejora en el clima de inversión experimentó un leve retroceso. La operación EC-L1243, alineada con el objetivo estratégico, presenta desembolsos cercanos al 0%, por lo que no muestra avances. Por otra parte, la operación EC-L1250 se encuentra en proceso de reformulación y en adelante cubrirá acciones sobre desarrollo infantil temprano. Así, las acciones que abarcarían el fortalecimiento de la gobernanza, la gestión para la competitividad, la mejora regulatoria y la transparencia no se implementarían. Las CT (EC-T1418 y EC-T1427) también tienen niveles de desembolso bajos (35% y 5%, respectivamente). De estas, solo se ha completado un producto: un análisis de capacidad institucional (EC-T1427) en el que se hace un inventario de las principales organizaciones públicas, privadas y academia que han llevado a cabo acciones de apoyo a la competitividad, y un mapeo integral de las acciones desde los sectores privado y público.

Objetivo estratégico 6: Facilitar el acceso al financiamiento de la inversión

- 5.15 El resultado esperado de incremento del crédito al sector privado registra avances. Las operaciones de BID Invest facilitaron el acceso a financiamiento para inversiones. Estas operaciones financiaron inversiones de capital a corporaciones por más de US\$800 millones y capital de trabajo para MIPYME a través de intermediarios financieros por alrededor de US\$200 millones. Las líneas TFFP contribuyeron al financiamiento de corto plazo de transacciones de comercio por US\$360,9 millones y garantías por US\$62,6 millones.

De las operaciones concluidas con instituciones financieras, se evidenció un aumento en la oferta de financiamiento para inversión a microempresarios de la base de la pirámide.

Objetivo estratégico 7: Fomentar el acceso a los mercados de exportación

5.16 La contribución del programa al objetivo de fomentar el acceso a los mercados de exportación fue limitada. Las operaciones alineadas con este objetivo evidencian avances en algunos productos (a excepción de la operación de pasos de frontera EC-L1116, que se canceló en el segundo semestre de 2018) que contribuyen al avance del resultado “mejoras en el desempeño logístico”. La operación EC-L1125 muestra avance en sus productos de obras múltiples viales (350,9 kilómetros ampliados, mejorados o rehabilitados, de una meta de 366,87). Una operación SGS, finalizó la construcción de una terminal portuaria. Otras operaciones contribuyeron, en menor medida, al resultado de “aumento de las exportaciones no petroleras”. US\$84,1 millones de las operaciones de TFFP fueron exportaciones de productos del sector pesca y una operación logró alcanzar sus metas de exportación. Además, las operaciones EC-L1265, EC-L1117 y EC-L1223 contribuyeron al intercambio de energía con Perú a través de la expansión del sistema nacional de transmisión.

Objetivo estratégico 8: Mejorar la gestión y calidad de los servicios sociales

5.17 El programa implementado incluyó acciones para mejorar los servicios sociales de educación, salud y desarrollo infantil temprano; sin embargo, no hay evidencia de mejoras en resultados de aprendizaje ni en mortalidad materno-infantil. El programa del Banco en educación avanzó en diversos productos que buscaban influir sobre el resultado esperado de mejorar los aprendizajes de los estudiantes. No obstante, dichos productos no lograron traducirse en mejoras demostrables en este resultado esperado. Por el lado de la educación primaria y secundaria, la operación EC-L1155, según información de PMR, reporta haber contribuido a aumentar las tasas de graduación de estudiantes en educación básica y bachillerato que tenían educación inconclusa⁴⁸. A nivel de productos, se apoyó la capacitación de docentes y el desarrollo de un modelo para fortalecer la inclusión de los estudiantes con discapacidad, que implicó adaptar las preguntas de las pruebas académicas nacionales y elaborar un protocolo de evaluación asistida para las necesidades específicas de estos estudiantes

⁴⁸ Las tasas de graduación aumentaron del 88% al 92,8% en educación básica acelerada, y del 86,4% al 93,7% en bachillerato, superando las metas previstas (PMR enero-diciembre 2020).

(EC-L1236, EC-L1238)⁴⁹. Pese a ello, el porcentaje de estudiantes de cuarto grado de educación general básica y de bachillerato con aprendizaje insuficiente aumentó (Anexo V). Por otro lado, el programa del Banco también avanzó en diversos productos que buscaban contribuir a mejorar la salud de los ecuatorianos, particularmente en el ámbito materno-infantil. Este es el caso de la operación Programa de Apoyo Integral al Desarrollo Infantil Temprano (EC-L1107)⁵⁰, que financió cuatro centros infantiles, capacitó a casi 6.000 educadores de primera infancia y profesionales de la salud materno-infantil, y fortaleció el plan de promoción y atención materno-infantil. Además, en el marco del Modelo de Atención Integral en Salud⁵¹ del Gobierno, la operación EC-L1076 apoyó la remodelación y equipamiento de hospitales y centros de salud, el desarrollo de materiales educativos y la capacitación del personal de salud. Aproximadamente 1,4 millones de personas fueron beneficiadas por el paquete básico de servicios de salud en las áreas de intervención; no obstante, no se cuenta con información relacionada con la calidad de estos servicios. De esta operación se reportan avances en la cobertura de servicios de prevención en salud para niños de entre uno y cinco años (del 39% al 97,8% entre 2012 y 2019), vacunación para niños de hasta un año y revisiones prenatales para mujeres embarazadas (del 51% al 94,7% en el mismo periodo) en las áreas de intervención⁵². El préstamo multifase EC-L1227 (con 91% desembolsado) también reporta avances en la dotación para atención en salud infantil (20 puestos de neonatología)⁵³. No obstante, no es claro en qué medida las mejoras en la tasa de mortalidad materna hasta 2019 (previo a la pandemia) se vieron influidas por estos esfuerzos del Banco, mientras que, no hay evidencia concluyente de mejoras en la tasa de mortalidad infantil.

5.18 El programa del Banco desplegó operaciones para mejorar la gestión de los servicios sociales; no obstante, su ejecución y resultados aún son incipientes. La operación EC-L1227 apoyó el proceso de desvinculación del personal de los Ministerios de Educación y Salud Pública que ya no se adecuaba a las necesidades del servicio. No obstante, está pendiente el plan

49 Además, mediante el estudio “Cerrando Brechas”, se puso en práctica un piloto que ofreció mentorías a cerca de 200 docentes para fortalecer sus habilidades de interacción con los alumnos, a raíz de hallazgos anteriores que sugerían que esto podía mejorar los aprendizajes de los estudiantes. Sin embargo, los resultados no fueron favorables (ver Carneiro *et al.*, 2020).

50 Cerró en 2018 después de una baja ejecución, y la mayor parte de sus fondos se redireccionaron para una CCF (EC-X1014) por el sismo de 2016.

51 Busca mejorar la capacidad resolutoria y la atención oportuna en el nivel de atención primaria, con énfasis en la prevención.

52 PCR de 2020 y validación de OVE de 2021. Se realizó una evaluación de impacto *ex post* que muestra un efecto positivo y estadísticamente significativo en estos indicadores de acceso.

53 PMR enero-junio 2021.

estratégico sobre los requerimientos y flujos de talento humano en educación y salud, así como el estudio de mecanismos para garantizar la solvencia fiscal de los pagos de desvinculación. Por su parte, la operación EC-L1235, enfocada en aspectos de calidad y gestión de los servicios de desarrollo infantil temprano, aún sigue en ejecución. El programa también incluyó un préstamo de inversión (EC-L1129) para el fortalecimiento de la coordinación y la gestión intersectorial social, mediante el cual se actualizó una parte de los repositorios de datos del Registro Interconectado de Programas Sociales (RIPS). Aumentó el número de servicios incluidos en el RIPS y de aquellos que priorizan beneficiarios con base en el registro social de pobreza y vulnerabilidad, y se avanzó en la infraestructura física y en el equipamiento de la plataforma gubernamental de desarrollo social⁵⁴. Además, el PBP EC-L1273 crea las condiciones para actualizar la cobertura y la focalización del registro social de beneficiarios. No obstante, la contribución de estas acciones a los resultados es incipiente, debido a los retrasos producidos en algunas operaciones y a que aún es temprano para ver resultados de algunas acciones recién terminadas.

Objetivo estratégico 9: Fomentar el acceso a la vivienda

5.19 El programa implementado por el Banco contribuyó a fomentar el acceso a la vivienda, si bien el déficit habitacional se mantiene elevado. A nivel de operaciones CGS, la operación heredada EC-L1113 tuvo mejoras en el acceso a la vivienda en beneficio de la población vulnerable. Se apoyó a 16.322 hogares de los dos quintiles de menores ingresos mediante subsidios para acceder a vivienda nueva⁵⁵. Dando continuidad al programa del Banco, entre 2018 y 2019, se aprobaron una CCLIP (EC-O0004 y EC-L1245) y una garantía (EC-U0001) con el objetivo de ampliar el acceso a vivienda en zonas rurales y urbanas. A la fecha hay avances en el acceso habitacional en zonas rurales (1.600 subsidios)⁵⁶. Además, en enero 2020, con la garantía del BID, el Gobierno emitió un bono social para apoyar acceso a vivienda; a febrero 2022 se utilizaron US\$20 millones (5%) de esos fondos para apalancar unos 800 créditos. Por otro lado, destaca la contribución del Banco mediante insumos técnicos para la elaboración del Plan Nacional de Vivienda. Los apoyos del BID a través de estas

54 No obstante, no se cuenta con información sobre la interoperabilidad entre el RIPS, los registros administrativos de los servicios sociales y otros sistemas.

55 El 77,5% de los recursos se destinaron a familias en terreno propio en áreas rurales y urbano-marginales, y el restante a áreas urbanas. Si bien la matriz de resultados no incluyó indicadores sobre el impacto en el acceso a vivienda, de la evaluación de impacto se puede intuir que fue afectado positivamente por el programa (PCR del EC-L1113, 2019; y validación de OVE).

56 PMR, 2020. En zonas rurales, el subsidio es de 100% para familias elegibles con terreno propio, en zonas urbanas es subsidio parcial a hogares y subsidio parcial a tasa de interés de la banca de primer piso.

operaciones estuvieron orientados, sobre todo, a reducir el déficit cuantitativo y estuvieron enfocados a estratos vulnerables en zonas rurales; además, representan una parte considerable de los apoyos provistos a través del programa gubernamental “Casa para Todos”⁵⁷. A pesar de los avances, estos no se han logrado traducir en mejoras en los indicadores de déficit habitacional cuantitativo y cualitativo a nivel nacional. Por el lado del apoyo SGS, una operación heredada (concluida en 2017) avanzó en el volumen de bursatilizaciones de créditos hipotecarios (cerca de 1,900 créditos), no obstante, la validación de su XSR concluyó que no se proporcionó información suficiente (ni sobre plazos ni sobre el tamaño de las hipotecas) para determinar si el proyecto logró profundizar el mercado hipotecario secundario en beneficio de estratos medios y medios bajos.

Objetivo estratégico 10: Mejorar e incrementar la provisión de bienes y servicios públicos agropecuarios

5.20 No hay evidencia de la contribución del programa a los resultados reducción de la tasa de pobreza y el aumento de ingresos per cápita de la población dedicada a la agricultura. La operación EC-L1121 mostró avances satisfactorios en los ingresos por hectárea para beneficiarios de la inversión en riego en el área de intervención (Chimborazo) (de US\$1.347/ha en 2013 a US\$1.759/ha en 2018). Sin embargo, se desconoce el alcance de estos avances en la reducción de la pobreza y en el incremento de ingresos de la población rural dedicada a la agricultura.

Objetivo estratégico 11: Fortalecer e impulsar proyectos de inversión en agua y saneamiento

5.21 El programa contribuyó de forma limitada a los resultados esperados del objetivo estratégico de fortalecer los proyectos de inversión en agua y saneamiento. Los resultados esperados en porcentaje de la población que utiliza servicios de agua potable y saneamiento manejados de forma segura muestran leves avances. A pesar de que las nuevas operaciones (EC-L1242 y EC-L1248) aún no registran desembolsos, las operaciones heredadas (EC-L1112, EC-L1122, y EC-L1159) muestran avances significativos en sus productos. La operación EC-L1112 finalizó la construcción o ampliación de tres sistemas domiciliarios de agua potable y otros tres de saneamiento, con los que se beneficiarían alrededor de 15.000 hogares. Por su parte, la operación EC-L1122 financió la mejora de dos sistemas de agua potable, dos sistemas de alcantarillado y un sistema de tratamiento de

⁵⁷ Con información del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, Casa para Todos registra progreso en aproximadamente 40.000 viviendas con subsidio total o tasa de interés preferencial. La meta de gobierno era más amplia (más de 200.000 soluciones de vivienda), pero esta se ha ido ajustando.

aguas residuales⁵⁸. Finalmente, la operación EC-L1159 registra un avance de 20.000 nuevas conexiones de aguas residuales y 8.000 de agua potable en Guayaquil. De la cartera, solo una operación (EC-L1081/EC-X1006) concluyó durante el periodo de la EBP. Esta reportó resultados muy por debajo de los esperados: aumento en el número de hogares con acceso a sistemas de agua y saneamiento nuevos o mejorados (validación de PCR, 2021) con un cumplimiento de 28% para los sistemas de agua y 51% para las conexiones de saneamiento.

58 Los datos de PMR estiman que alrededor de 60.000 hogares se podrán beneficiar de estos productos.



06

Conclusiones

- 6.1 Durante el periodo 2018-2021, el país enfrentó una secuencia de choques que afectaron su estabilidad. Para 2018, el país afrontaba un deterioro de sus cuentas públicas y un continuo incremento de la deuda como porcentaje del PIB. Antes de lograr corregir dicha situación, la pandemia de COVID-19 en 2020 agudizó los problemas de sostenibilidad y derivó en una aguda crisis económica y social. Para reducir los impactos adversos de estos choques, el Gobierno buscó soluciones para atender la crisis sanitaria, redefiniendo prioridades de política pública y, al mismo tiempo, continuando con el proceso de reformas. El cambio de contexto implicó la apertura de Ecuador a un mayor apoyo multilateral, que vino acompañado de una coordinación más cercana entre multilaterales y agencias de desarrollo.
- 6.2 La EBP 2018-2021 incrementó el foco en los desafíos de sostenibilidad de las finanzas públicas y de promover condiciones para el desarrollo del sector privado, lo cual fue relevante, aunque mantuvo un conjunto de objetivos amplios. Así, la primera de las tres áreas prioritarias incluía resultados esperados en términos de ingresos y eficiencia del gasto, y anticipaba la necesidad de realizar reformas (como en materia de asociaciones público-privadas y empresas públicas). La segunda área prioritaria incluyó objetivos sobre la mejora de la productividad y del sector privado, previendo la necesidad de incrementar la inversión privada ante la caída de la inversión pública. La tercera buscó profundizar los avances sociales de la última década. Los objetivos planteados fueron relevantes dados los desafíos de desarrollo y las prioridades de Gobierno, pero en conjunto abarcaron un número de sectores similar al periodo 2012-2017, lo cual en un contexto fiscal comprometido resultó ser muy amplio.
- 6.3 El programa implementado tuvo una alineación fuerte con ocho objetivos estratégicos y débil en los tres restantes. La alineación fue fuerte con los objetivos del área prioritaria de fortalecimiento de las finanzas públicas y los de acceso a financiamiento, servicios sociales, vivienda y agua y saneamiento. Sin embargo, la alineación fue débil con los objetivos de inversión privada y productividad, mercados de exportación y bienes y servicios agropecuarios. Ello se debió a una menor cobertura del programa en la mejora del clima de inversión, el aumento de exportaciones no petroleras y en pobreza e ingresos de la población rural.
- 6.4 El programa se adecuó al contexto, aprobando proactivamente una mezcla de instrumentos variada y adaptándose a las necesidades del país, aunque los problemas de implementación de préstamos de inversión se agudizaron. El programa aprobado utilizó una amplia gama de instrumentos CGS (con un incremento del peso de las operaciones de rápido desembolso) y SGS, adecuada al cambio de prioridades por la crisis fiscal y el COVID-19, y muchas

veces pionera en el Banco. Ello derivó en un portafolio con instrumentos diversos (a veces de uso novedoso, como bonos temáticos SGS o garantías para viviendas y para vacunas CGS) y en algunos casos complementarios (como por ejemplo en el área fiscal y COVID-19). Pese al incremento de desembolsos, los retos para implementar proyectos de inversión se agravaron por las restricciones fiscales en el país y por múltiples barreras que se agudizaron tras la crisis de 2020 (como la falta de capacidades y alta rotación de unidades ejecutoras). Ello también tuvo consecuencias en el apoyo a los sistemas nacionales, que tuvo un avance parcial.

6.5 Las acciones del Grupo BID en respuesta a COVID-19 exhiben un enfoque diverso y complementario, presentando avances en productos. El apoyo se centró en las áreas de protección social, financiamiento a vacunas, estrategia hospitalaria y apoyo a la sostenibilidad de pequeñas empresas. Con parte de dicho apoyo, el gobierno avanzó en la protección temporal del ingreso de familias de menores ingresos, alcanzando los objetivos de cobertura en protección social planteados en el programa del FMI. También se avanzó en la compra de material y equipamiento de hospitales, compra de vacunas y en financiamiento de capital de trabajo de micro y pequeñas empresas. Parte de las acciones aún siguen en ejecución, siendo temprano para evaluar sus resultados.

6.6 En conclusión, el BID tuvo contribuciones variadas a los objetivos estratégicos:

1. En el área de *fortalecimiento de las finanzas públicas*, se observan avances en productos asociados al objetivo de mitigar el riesgo fiscal asociado a la volatilidad de los precios del petróleo, generar eficiencias y aumentar la calidad del gasto público y reforzar el marco de APP (aunque sin avance en inversión privada en infraestructura pública); por otra parte, se registran contribuciones sustanciales al objetivo de reforma energética.
2. En el área de *productividad y sector privado*, hubo contribuciones sustanciales al objetivo de facilitar acceso a financiamiento y avances parciales en acceso a mercados de exportación (con mejoras logísticas, pero contribuciones menores al resultado esperado de exportaciones no petroleras). No hubo avances en el objetivo de aumentar la contribución de la inversión privada y la productividad al crecimiento.
3. En el área de *profundización de los avances sociales*, hay avances en productos orientados a mejorar el acceso y gestión de los servicios sociales (en educación, salud y

desarrollo infantil temprano), aunque no hay evidencia de contribución a resultados de aprendizaje educativo y mortalidad materno-infantil. Hubo algunas contribuciones a mejorar el acceso a la vivienda y a resultados esperados del objetivo de agua y saneamiento, pero no hay evidencia de contribuciones al objetivo de mejora de la provisión de bienes y servicios agropecuarios.

Referencias

- Atlas of Economic Complexity. (2019). *Ecuador Country Profile*. <https://atlas.cid.harvard.edu/countries/67>
- Banco Mundial. (2018a). *Ecuador: Systematic Country Diagnostic*. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30052>
- . (2018b). *Enterprise Survey: Ecuador, 2017*. <https://microdata.worldbank.org/index.php/catalog/2971>
- . (2019). *Doing Business 2019: Training for Reform*. <https://www.doingbusiness.org/en/reports/global-reports/doing-business-2019>
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). (2018). *Ecuador: Desafíos para el Desarrollo del País*.
- . (2020). *Retos de Desarrollo del País: Ecuador. Versión actualizada: diciembre 2020*.
- . (2021a). *Enterprise Data Warehouse. Tablas EDW.SL_FINBAL_PROD_RPT, EDW.SL_VW_FINANCIAL_EVENTS [base de datos]*.
- . (2021b). *Enterprise Data Warehouse. Tablas ODS.LMS_ODS_FINTRANS, EDW.SL_VW_CASHFLOWS [base de datos]*.
- BID Invest. (2021a). *Analitika Report: TFFP - Disbursements and Guarantees Issued [base de datos]*.
- . (2021b). *Azure SQL Database: iic.Disbursement [base de datos]*.
- . (2021c). *Azure SQL Database: iic.Maestro Transaction [base de datos]*.
- . (2021d). *Azure SQL Database: metrics.Operational Approvals RPT [base de datos]*.
- . (2021e). *IDB-IIC Combined Historical Disbursements up to 2015 [base de datos]*.
- Bündnis Entwicklung Hilft e IFHV. (2020). *World Risk Report 2020*. <http://www.worldriskreport.org/>
- Carneiro, P., Cruz-Aguayo, Y., Intriago, R., Ponce, J., Shady, N. y Schodt, S. (2020). *When Promising Interventions Fail: Personalized Coaching for Teachers in a Middle-income Country (manuscript)*. https://idbg.sharepoint.com/:w/r/teams/EZ-EC-TCP/EC-T1372/_layouts/15/Doc.aspx?sourcedoc=%7B8AB863B1-1BB5-4343-B34B-211EFC8425D5%7D&file=Mentorias_092120.docx&action=default&

[mobileredirect=true](#)

- Castilleja-Vargas, L. (2020). *La clase media andina frente al shock del COVID-19* (Núm. IDB-DP-00774; Documento Para Discusión). <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-clase-media-andina-frente-al-shock-del-Covid-19.pdf>
- CBD (Convention on Biological Diversity). (2018). *Sixth National Report for the Convention on Biological Diversity*. <https://chm.cbd.int/database/record?documentID=241321>
- EIA (U.S. Energy Information Administration). (2021). *Spot Prices*. <https://www.eia.gov/>
- EIU (The Economist Intelligence Unit). (2021a). Country Report: Ecuador. <https://store.eiu.com/product/country-report>
- . (2021b). Infrascopes. <https://infrascopes.eiu.com/>
- FELABAN (Federación Latinoamericana de Bancos). (2020). *Reporte de inclusión financiera 2020*. https://www.felaban.net/informe_inclusion_financiera
- FMI (Fondo Monetario Internacional). (2020). *Ecuador: Request for an Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility-press Release*. <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2020/10/02/Ecuador-Request-for-an-Extended-Arrangement-Under-the-Extended-Fund-Facility-Press-Release-49803>
- . (2021a). *Ecuador: 2021 Article IV Consultation*. <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2021/10/07/Ecuador-2021-Article-IV-Consultation-Second-and-Third-Reviews-Under-the-Extended-482093>
- . (2021b). Raising Ecuador's Growth Potential in a Post-Pandemic World. Ecuador: Selected Issues, 2021(229), 4-9. <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/002/2021/229/article-A001-en.xml>
- . (2021c). *World Economic Outlook: April 2021*. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2021/April/download-entire-database>
- Foro Económico Mundial. (2019). *The Global Competitiveness Report 2019*. <https://www.weforum.org/reports>
- INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos). (2021). *Boletín técnico. Registro estadístico de defunciones generales*. https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Poblacion_y_Demografia/Defunciones_Generales_2020/boletin_tecnico_edg_2020_v1.pdf
- INEVAL (Instituto Nacional de Evaluación Educativa). (2021a). *Ser Bachiller [base de datos]*. <http://evaluaciones.evaluacion.gob.ec/BI/bases-de-datos/>
- . (2021b). *Ser Estudiante [base de datos]*. <http://evaluaciones.evaluacion.gob.ec/BI/bases-de-datos/>

- Neira Burneo, S. (2016). *Inclusión financiera de las PYME en el Ecuador (Financiamiento Para El Desarrollo)*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40726-inclusion-financiera-pymes-ecuador>
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). (2020). *Impacto social del COVID-19 en Ecuador: desafíos y respuestas*. <https://www.oecd.org/dev/Impacto-social-COVID-19-Ecuador.pdf>
- Ruiz-Arranz, M. y Díaz Cassou, J. (2018). *Reformas y desarrollo en el Ecuador contemporáneo*. BID. <https://publications.iadb.org/es/reformas-y-desarrollo-en-el-ecuador-contemporaneo>
- SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación). (2017). *Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021: Toda una Vida*. https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/10/PNBV-26-OCT-FINAL_OK.compressed1.pdf
- Silva, J. M. y Uribe, B. (2018). *El sector vivienda en Ecuador: diagnóstico*.
- Superintendencia de Bancos. (2021). *Volumen de crédito*. https://estadisticas.superbancos.gob.ec/portalestadistico/portalestudios/?page_id=327


Oficina de Evaluación y Supervisión – OVE

Creada en 1999 como oficina de evaluación independiente, OVE evalúa el desempeño y los resultados de desarrollo de las actividades del Grupo Banco Interamericano de Desarrollo (Grupo BID). Estas evaluaciones buscan fortalecer al Grupo BID mediante el aprendizaje, la rendición de cuentas y la transparencia.

Las evaluaciones se divulgan al público de conformidad con las políticas del Grupo BID, con el fin de compartir lecciones aprendidas con la región y con la comunidad de desarrollo en general.

 iadb.org/evaluacion

 linkedin.com/showcase/idb-ove

 [@BID_evaluacion](https://twitter.com/BID_evaluacion)