

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

ECUADOR

LÍNEA DE CRÉDITO CONTINGENTE PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL DESARROLLO

(EC-L1145)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Olver Bernal (IFD/CMF), Jefe de Equipo; Diego Herrera (IFD/CMF), Jefe Alternativo de Equipo; Gloria Lugo (IFD/CMF); Javier Díaz-Cassou (CAN/CEC); Leopoldo Avellán (CAN/CAN); Kevin McTigue (LEG/SGO); Gustavo Palmerio (FMP/CEC); Mariela Sanchez (CAN/CEC); y Stephanie Suber (IFD/CMF).

De conformidad con la Política de Acceso a la Información, el presente documento está sujeto a divulgación pública.

ÍNDICE

RESUMEN DEL PROYECTO

I.	DESCRIPCIÓN Y MONITOREO DE RESULTADOS.....	2
A.	Marco de Referencia, Problemática y Justificación del Apoyo del Banco.....	2
B.	Justificación del Programa.....	4
C.	Objetivo, Componentes y Características.....	11
D.	Principales Indicadores de Resultado	11
II.	ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS.....	12
A.	Instrumentos de Financiamiento.....	12
B.	Riesgos Fiduciarios.....	13
C.	Riesgos Ambientales y Sociales	13
D.	Riesgos de Desarrollo de la Operación.....	13
III.	IMPLEMENTACIÓN Y PLAN DE ADMINISTRACIÓN	13
A.	Resumen de las Disposiciones para la Implementación	13
B.	Resumen de los Arreglos para el Monitoreo de Resultados	16

ANEXOS	
Anexo I	Resumen de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM)
Anexo II	Matriz de Resultados
Anexo III	Arreglos y Requisitos Fiduciarios

ENLACES ELECTRÓNICOS
REQUERIDOS
1. Plan de Monitoreo y Evaluación http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39087806
OPCIONALES
1. Análisis Económico http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39087802
2. Análisis de Gestión de Riesgos en Proyecto http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39088652
3. Matriz de Gastos de Inversión y Programas Protegidos http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39174750
4. Disparadores Línea Contingente Ecuador http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39087812
5. Información Estadística Mensual Agosto 2014. Banco Central del Ecuador. http://contenido.bce.fin.ec/home1/estadisticas/bolmensual/IEMensual.jsp
6. <i>World Development Indicators for Ecuador. World Bank 2014.</i> http://data.worldbank.org/country/ecuador
7. Filtro de Políticas de Salvaguardias http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39002950

SIGLAS Y ABREVIATURAS

BCE	Banco Central del Ecuador
BDH	Bono de Desarrollo Humano
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CO	Capital Ordinario
DE	Disparador Específico
DEM	Matriz de Efectividad de Desarrollo
DS	Disparador Específico para Identificar Trastornos Sistémicos
DSL	Línea de Crédito Contingente para Sostenibilidad del Desarrollo
ECLAC	<i>Economic Commission for Latin America and the Caribbean</i>
EMBI	<i>Emerging Markets Bond Index</i>
FMI	Fondo Monetario Internacional
GCI-9	Noveno Aumento General de Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo
IAMC	Evaluación Independiente de Condiciones Macroeconómicas
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
LAC	Latinoamérica y el Caribe
MCDS	Ministerio Coordinador de Desarrollo Social
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social
MINFIN	Ministerio de Finanzas
OE	Organismo Ejecutor
PIB	Producto Interno Bruto
RS	Registro Social
TC	Transferencia Condicionada
US\$	Dólares Estadounidenses
VAMS	Viceministerio de Aseguramiento no Contributivo y Movilidad Social

**RESUMEN DEL PROYECTO
ECUADOR
LÍNEA DE CRÉDITO CONTINGENTE PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL DESARROLLO
(EC-L1145)**

Términos y Condiciones Financieras			
Prestatario: República del Ecuador Agencia Ejecutora: Ministerio de Finanzas (MINFIN)		Facilidad de Financiamiento Flexible*	
		Período de amortización:	6 años
		VPP original:	4,5 años
Fuente	Monto (US\$)	Período de retiro**:	3 años
BID – Capital Ordinario (CO)	300 millones	Período de gracia:	3 años
		Comisión inicial:	50 puntos básicos
		Tasa de interés:	Tasa basada en LIBOR US\$+165 puntos básicos
		Comisión de inmovilización de fondos:	50 puntos básicos
		Comisión de inspección y vigilancia:	***
Total	300 millones	Moneda de aprobación:	Dólares estadounidenses con cargo al CO
Esquema de Proyecto			
Objetivo/descripción del proyecto: el objetivo del programa es ayudar a minimizar los efectos sobre la sostenibilidad de los gastos de inversión en los programas dirigidos a la población pobre y vulnerable derivados de trastornos o eventos económicos exógenos sistémicos que afecten de manera específica al país (¶1.31).			
Condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso: (i) que el Banco haya constatado que el prestatario cuenta con un marco macroeconómico adecuado; (ii) que hayan ocurrido uno o más de los eventos (disparadores) acordados previamente entre el prestatario y el Banco; y (iii) que se hayan cumplido las condiciones establecidas en la Matriz de Gastos de Inversión y Programas Protegidos para proteger los gastos de inversión del Bono de Desarrollo Humano (BDH) y las pensiones del adulto mayor y personas en condición de discapacidad. Así como, que los mencionados programas estén siendo debidamente financiados por el prestatario (¶3.7).			
Excepciones a las políticas del Banco: ninguna			
El proyecto califica con: SEQ <input checked="" type="checkbox"/> PTI <input checked="" type="checkbox"/> Del Sector <input type="checkbox"/> Geográficas <input checked="" type="checkbox"/> % de Beneficiarios <input checked="" type="checkbox"/>			

- (*) El préstamo se beneficiará de las opciones ofrecidas por la FFF (conversiones de moneda y de tasa de interés), excepto por la flexibilidad para cambiar cronogramas de amortización. El cronograma de amortización aplicable al préstamo será de cuotas consecutivas, semi-anales y en lo posible iguales, al finalizar el periodo de gracia.
- (**) El período de retiro (desembolsos), de acuerdo con lo estipulado en el documento de Propuesta para Establecer Instrumentos de Financiamiento Contingente del Banco Interamericano de Desarrollo (GN-2667-2), es de 3 años desde la fecha de efectividad del Contrato de Préstamo.
- (***) La comisión de inspección y vigilancia será establecida periódicamente por el directorio ejecutivo como parte de su revisión de cargos financieros del Banco, de conformidad con las políticas correspondientes.

I. DESCRIPCIÓN Y MONITOREO DE RESULTADOS

A. Marco de Referencia, Problemática y Justificación del Apoyo del Banco

- 1.1 **Contexto macroeconómico.** Entre 2009 y 2013 el Producto Interno Bruto (PIB) ecuatoriano registró un crecimiento anual promedio del 4,4%, por encima del crecimiento del conjunto de América Latina y el Caribe, que fue del 3%¹. El Fondo Monetario Internacional (FMI), que ha completado recientemente el Artículo IV del Ecuador, proyecta un crecimiento económico próximo al 4% para 2014 y 2015. Dicho Artículo IV concluyó igualmente que en términos globales los riesgos están equilibrados².
- 1.2 Uno de los factores que contribuyen a explicar el dinamismo reciente de la economía ecuatoriana es el fuerte crecimiento del gasto y de la inversión pública que se ha producido en los últimos años³. A su vez, esta tendencia se explica en buena parte por: (i) el crecimiento del gasto social⁴, que ha contribuido a una sustancial reducción de la pobreza⁵; y (ii) el programa de inversión pública en el que se halla inmerso el gobierno para modernizar la infraestructura del país, especialmente en el ámbito vial y energético⁶.
- 1.3 A pesar que los ingresos del Estado también registraron incrementos importantes durante los últimos años gracias a los avances que se han producido en materia tributaria y a los elevados precios del petróleo, el crecimiento del gasto y de la inversión pública anteriormente descrito ha llevado a la aparición de un déficit fiscal, que en 2013 fue del 4,7% del PIB. Para los próximos dos años, las autoridades proyectan déficits y necesidades de financiamiento significativos que se justifican por la necesidad de completar la construcción de las grandes hidroeléctricas en curso⁷. A partir de 2017, el gobierno prevé menores déficits,

¹ Banco Central del Ecuador (BCE) y FMI. Con cifras preliminares tomadas del BCE, el PIB del Ecuador para 2013 alcanza los US\$94.473 millones.

² Comunicado de prensa No.14/393, FMI, 20 de agosto de 2014.

³ De acuerdo al BCE, entre 2009 y 2013 el crecimiento de los egresos totales del sector público no financiero fue de 101,9% en términos nominales.

⁴ Según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, entre 2006 y 2010 el gasto público social ecuatoriano pasó de 4,7% del PIB al 9,8% del PIB. Según cifras del BCE, el gasto social en educación y salud se ha incrementado del 5% del PIB en 2007 a 7,5% para el final de 2013.

⁵ Entre 2009 y junio de 2014 la tasa de pobreza por ingresos cayó de 36% a 24,5%. Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).

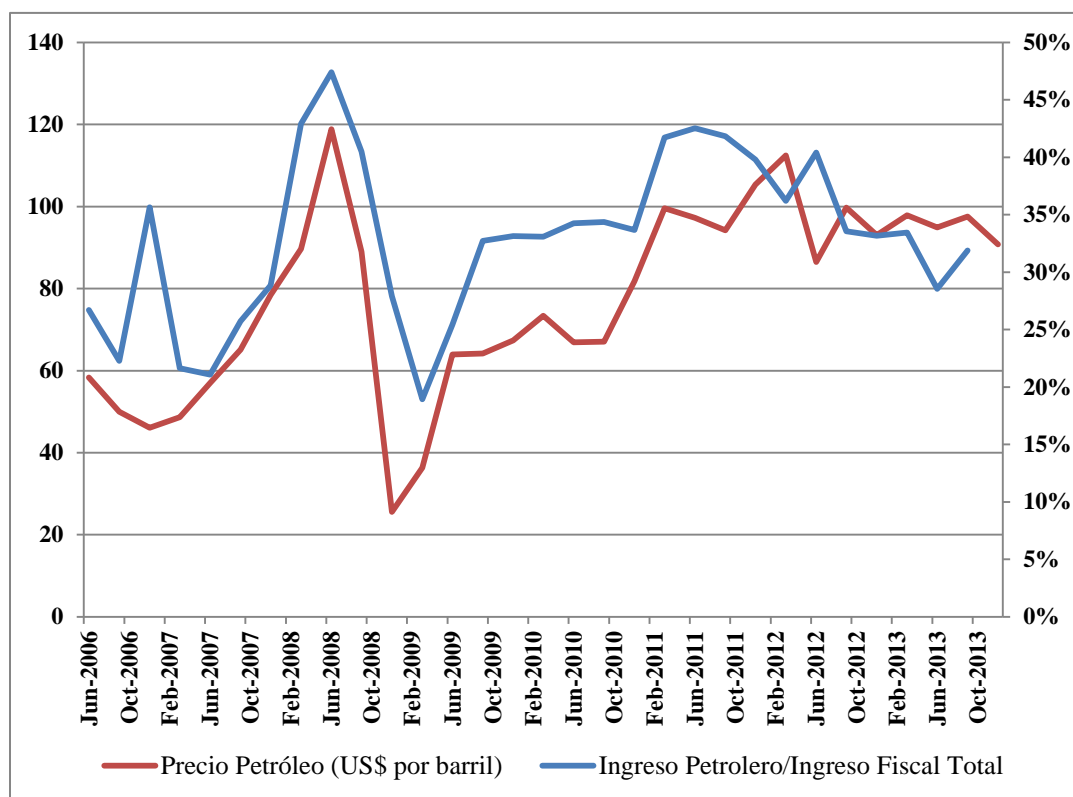
⁶ Entre 2008 y 2013, la inversión pública pasó de representar el 11,3% del PIB a representar el 15,6% del PIB (BCE).

⁷ Durante los próximos años está previsto que entren en funcionamiento 29 centrales de tamaños muy variados, de entre las que destacan: Coda Codo Sinclair en 2016 (1,500MW), Sopladora en 2015 (487MW), Minas – San Francisco en 2016 (275MW) y Toachi Pilatón en 2015 (253MW).

toda vez que ya se habrán completado dichos proyectos y que el cambio de la matriz energética resultante de los mismos contribuirá a generar espacio fiscal⁸.

- 1.4 En el 2013 también se produjo un aumento del déficit comercial de bienes de la economía ecuatoriana, que alcanzó el 1,2% del PIB, frente a déficits del 0,5% del PIB en 2012 y del 1% del PIB en 2011. Por su parte, el déficit de la balanza por cuenta corriente registrado en 2013 fue del 1,4% (0,4% en 2012 y 2011), financiado principalmente con las operaciones de endeudamiento del Estado.

Gráfico 1. Ingreso Fiscal Petrolero/Ingreso Fiscal Total (%) vs Precio Petróleo Ecuatoriano (US\$ por Barril), 2006-2013



Fuente: Banco Central del Ecuador, Ministerio de Economía, Servicio de Rentas Internas, 2014.

- 1.5 El PIB petrolero representó en 2013 el 12,6% del PIB total. Sin embargo, la importancia del sector desde un punto de vista de sostenibilidad macroeconómica es más relevante de lo que esa cifra pudiera sugerir. Ello se debe a que las ventas externas de crudo constituyen la principal fuente de divisas del país, habiendo ascendido en 2013 a US\$14.108 millones. Adicionalmente, la renta petrolera del Estado ascendió en 2013 a US\$11.433 millones, el 12,1% del PIB y el 30,7% de

⁸ Este espacio fiscal vendrá generado por el hecho de que: (i) la entrada en funcionamiento de las hidroeléctricas reducirá los subsidios a los combustibles actualmente destinados a generación térmica; y (ii) el gobierno planea racionalizar los subsidios al gas licuado del petróleo, para lo cual se sustituirán las actuales cocinas a gas por cocinas de inducción, mitigando así el impacto de esta medida sobre el sector residencial.

los ingresos totales del sector público no financiero. La producción nacional de petróleo crudo del Ecuador ha aumentado moderadamente en los últimos años hasta situarse en 192,12 millones de barriles en 2013 (526.356 barriles día)⁹.

- 1.6 Por su parte, a lo largo de los últimos años la inflación ha tendido a caer, habiéndose cerrado el 2013 en un 2,7%. Esta moderación de las presiones inflacionarias refleja el entorno de estabilidad de precios que se ha consolidado en el país tras la dolarización de la economía en 2001.

B. Justificación del Programa

- 1.7 **Dolarización.** El hecho de que Ecuador esté dolarizado implica que la liquidez de su economía está directamente influenciada por el comportamiento de la balanza de pagos. En efecto, posiciones deficitarias en la misma tienden a alimentar salidas netas de dólares que contraen la liquidez doméstica, con su consiguiente impacto sobre la actividad y el crecimiento.
- 1.8 Adicionalmente, en una economía dolarizada la capacidad de absorción de choques externos, sean estos de términos de intercambio, financieros, o de demanda externa, está limitada por la ausencia de política monetaria y cambiaria. En este contexto, el impacto sobre el sector real de choques exógenos que afecten a la balanza de pagos es mayor en Ecuador que en países con moneda propia, en los que las autoridades disponen de instrumentos de política monetaria adicionales para influenciar el comportamiento de la liquidez en la economía.
- 1.9 **Gasto social.** En Ecuador el gasto social ha seguido un patrón pro-cíclico en el largo plazo, que depende del gasto público¹⁰. De esta manera, choques que afecten la balanza de pagos con déficits en cuenta corriente y las consecuentes caídas en el producto y los ingresos fiscales, podrían llevar a una reducción de la inversión en programas sociales como el Bono de Desarrollo Humano (BDH). Al igual que en los países de Latinoamérica y el Caribe (LAC)¹¹, como se menciona en el *Social Panorama of Latin America*, en su versión del 2013, páginas 8 y 9: "...los nuevos datos sobre la ejecución presupuestal en la esfera social apuntan a la reducción en el gasto social desde 2012. Esto tuvo la intención de reducir los déficit fiscales publicados por muchos de los países de la región. Sin embargo, la disminución relativa en el crecimiento del gasto social también refleja la reducción o cancelación de los programas de asistencia social y otras medidas

⁹ Tras las caídas registradas entre 2006 y 2009, en los últimos 3 años la producción nacional de crudo ecuatoriana aumentó un 8,3%. Se espera que en los próximos años la producción siga aumentando, toda vez que se está invirtiendo en la recuperación de campos marginales y que a partir de 2016 entrarán a funcionar nuevos campos.

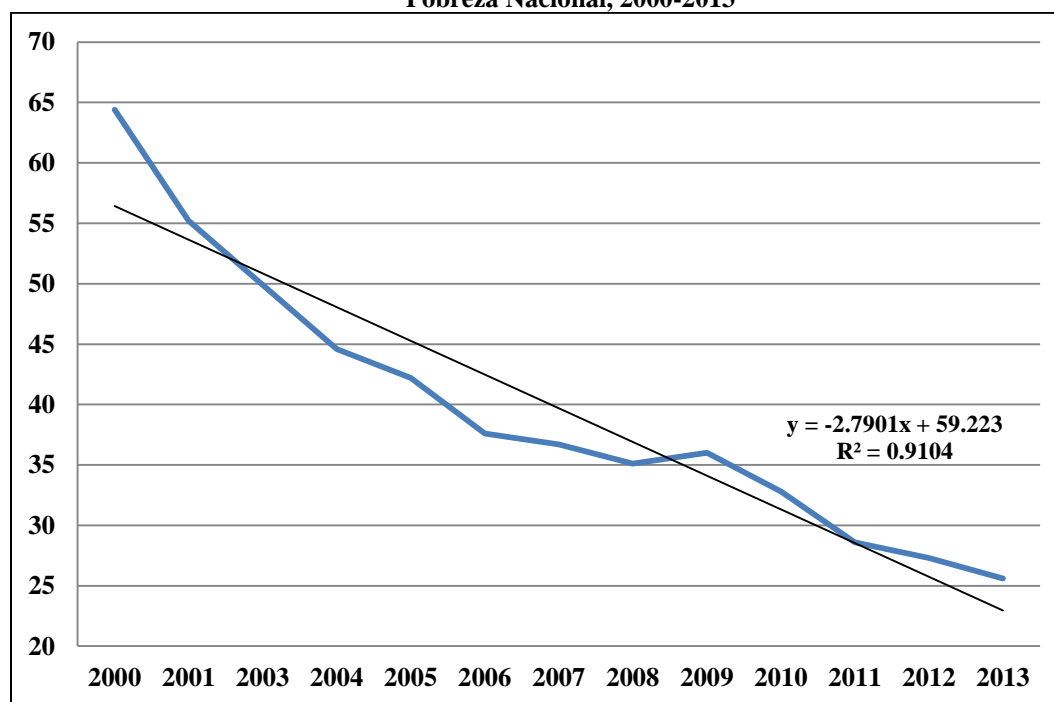
¹⁰ *Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)*. Social Panorama of Latin America, 2013. New York, 2013.

¹¹ ECLAC. Social Panorama of Latin America, 2012. New York, 2012.

aplicadas para contrarrestar los efectos de la crisis financiera internacional de 2008-2009¹²”.

- 1.10 **Choques y sus efectos.** En definitiva, por las razones anteriormente expuestas, el riesgo de que la aparición de un choque exógeno, sea sistémico o específico, afecte negativamente a la liquidez de la economía ecuatoriana es particularmente marcado. A su vez, ello tendría un impacto sobre el crecimiento, y por ende sobre el dinamismo de los ingresos fiscales y las finanzas públicas, lo que podría forzar al gobierno a reducir la inversión social, que ha contribuido a la reducción de la pobreza observada en Ecuador durante los últimos años¹³.

Gráfico 2. Tasa de Incidencia de Pobreza con Relación a la Línea de Pobreza Nacional, 2000-2013



Fuente: World Development Indicators, World Bank, 2014.

- 1.11 **Choque 1: precios del petróleo.** Un primer choque exógeno que podría afectar negativamente al comportamiento de la balanza de pagos (y por tanto de la liquidez doméstica y de los ingresos fiscales) es que se produzca una caída en la cotización internacional del crudo, afectando los precios del petróleo

¹² Ibídem. Traducción propia.

¹³ En efecto, para lo transcurrido en el período 2000-2013, la tasa de incidencia de pobreza, medida con relación a la línea de pobreza nacional ha pasado de 64,4% a 25,6%. Fuente: *World Development Indicators, World Bank, 2014.*

ecuatoriano¹⁴. En efecto, las exportaciones de crudo han representado el 56% de las exportaciones totales del país en el promedio de los últimos cinco años (2009-2013). Adicionalmente, una caída en el precio del crudo tendría un impacto fiscal directo, dado que entre 2009 y 2013 la renta petrolera ha representado en promedio el 34% de los ingresos totales del sector público no financiero.

- 1.12 **Choque 2: *tapering*.** Un segundo choque exógeno se derivaría de la normalización (reducción de la expansión) de la política monetaria de la Reserva Federal de los Estados Unidos (*tapering*)¹⁵, que podría afectar a la balanza de pagos y a las cuentas fiscales ecuatorianas a través de dos canales: (i) llevando a una apreciación del dólar¹⁶ y, por tanto, del tipo de cambio real ecuatoriano, afectando negativamente a la competitividad de las exportaciones del país frente a sus principales competidores y reduciendo así los ingresos fiscales que genera el sector exportador; y (ii) llevando a un incremento los tipos de interés de referencia, aumentando así los costos de financiamiento de la economía ecuatoriana.
- 1.13 **Choque 3: acontecimientos no esperados.** Un tercer choque exógeno que impactaría sobre la balanza de pagos está relacionado con la materialización de posibles acontecimientos adversos que afecten al sector petrolero ecuatoriano, reduciendo el volumen de las exportaciones de crudo del país o aumentando sus importaciones de derivados¹⁷. Un escenario de esta naturaleza se materializaría, por ejemplo, si se produjera una ruptura en alguno de los oleoductos que transportan el crudo ecuatoriano desde los campos en los que se produce a los puertos desde los que se exporta, o si se produjera una avería en alguna de las refinerías del país que obligase a importar más derivados para abastecer la demanda doméstica.
- 1.14 **Choque 4: frenazo repentino del financiamiento de la inversión pública.** Un cuarto choque que podría afectar a la economía ecuatoriana está relacionado con la posibilidad de que se produzcan desarrollos adversos en los mercados financieros internacionales que lleven a una ralentización o una parada exógena de los desembolsos externos con los que se financia la inversión pública en el país. La materialización de un escenario de esta naturaleza tendría un impacto

¹⁴ En el contexto de la crisis financiera global, por ejemplo, se produjo una caída importante en el precio de exportación del crudo ecuatoriano, que pasó de promediar US\$82,95 en 2008 a promediar US\$52,3 en 2009. Ello llevó a que el valor de las exportaciones de petróleo ecuatorianas cayese un 40,6%, llevando a que del superávit comercial de US\$1.081 millones que se obtuvo en 2008 se pasase a un déficit de US\$233,8 millones en 2009. Es importante reconocer que en lo corrido de 2014 el petróleo West Texas Intermediate ha pasado de US\$95,44 por barril (Enero 2 de 2014) a US\$75,83 (Noviembre 14 de 2014).

¹⁵ Para noviembre de 2014 esta política ya tuvo inicio.

¹⁶ Ecuador, como se ha mencionado arriba, es una economía dolarizada y por lo tanto no tiene definido un tipo de cambio.

¹⁷ Si bien Ecuador exporta petróleo, la insuficiente capacidad de refinación instalada en el país le obliga a importar derivados. En 2013 Ecuador produjo 192 millones de barriles de petróleo. En ese mismo año, el consumo de derivados fue de 90 millones de barriles equivalentes de petróleo, de los cuales el 57% fue producido localmente y el 43% restante importado.

adverso dado el alto costo que puede tener reiniciar los proyectos una vez los desembolsos se normalicen. Este tipo de situaciones, como se explicó en el ¶1.9, podrían llevar al Gobierno del Ecuador a reducir el gasto público y dentro de este, el gasto social.

- 1.15 En virtud a las razones anteriormente expuestas, Ecuador podría requerir de recursos contingentes que permitieran al país proteger su economía de choques externos y de sus posibles efectos sobre el financiamiento de los programas sociales que beneficien a la población pobre y vulnerable.
- 1.16 **Programas sociales.** Ecuador cuenta actualmente con una serie de programas sociales que son responsabilidad del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES). Para implementarse, se requiere que el Ministerio de Finanzas (MINFIN) asigne recursos fiscales a estos programas en el presupuesto general del Estado. Uno de estos programas es el BDH¹⁸.
- 1.17 **BDH.** El BDH es uno de los pilares del sistema de protección social en Ecuador¹⁹, consiste en una Transferencia Condicionada (TC) mensual que reciben los hogares en condición de vulnerabilidad del 40% más pobre de la población. Este instrumento pretende generar dos tipos de impacto sobre la pobreza: (i) coyuntural: manteniendo un nivel de consumo mínimo en las familias; y (ii) estructural: incrementando los niveles de escolaridad y de salud de niños y niñas mediante una corresponsabilidad compartida entre el Estado y los jefes de los núcleos familiares²⁰.
- 1.18 **Pensiones.** Asimismo, como complemento del BDH, Ecuador cuenta con dos programas de pensiones para grupos específicos en condiciones de vulnerabilidad. Uno de ellos está dirigido a brindarle asistencia a adultos mayores de 65 años y el otro a personas en condición de discapacidad.

¹⁸ El BDH tiene origen en el Bono Solidario establecido por el Gobierno del Ecuador como una transferencia monetaria no condicionada en 1998 para atender las necesidades de hogares de bajos ingresos afectados por la crisis económica de finales de la década de 1990. La denominación actual corresponde a una modificación realizada en 2003 mediante Decreto Ejecutivo No. 347 en el que se crea el BDH y se transforma al mismo en una transferencia condicionada. Desde su creación el BDH ha sufrido varias reformas regulatorias.

¹⁹ Martínez Dobronsky, José, and José Rosero Moncayo. Impacto Del BDH En El Trabajo Infantil. Quito: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS), 2007. 3.

²⁰ O'Connell, Lesley. Nota Técnica: Promover las Oportunidades para las Familias más Pobres Mediante un Sistema Integrado de Promoción y Protección Social: Estrategia de País 2012-2017. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2013.16.

- 1.19 **Fundamento legal.** Los programas, en su estado actual, encuentran fundamento en la Constitución Política del Ecuador²¹ y son establecidos, en su más reciente reforma regulatoria, mediante Decreto Ejecutivo No. 1395 de 14 de enero de 2013²². Por un lado se especifica el valor mensual de la transferencia monetaria para el BDH en US\$50 por familia. Por otra, se decretan las pensiones dirigidas a personas adultas mayores que hayan cumplido 65 años de edad o más, así como a personas con discapacidad igual o superior al 40% en US\$50²³.
- 1.20 **BDH: corresponsabilidad.** El BDH tiene responsabilidad compartida del Estado en cabeza de los Ministerios de Salud, Educación y el MIES y los jefes de los núcleos familiares receptores de la transferencia²⁴. Dicha corresponsabilidad aplica al cumplimiento de condiciones de salud y educación para familias receptoras con hijos menores de 18 años. En lo esencial, por una parte, los núcleos familiares están obligados a realizar controles médicos periódicos en salud prenatal y para los niños de 0 a 5 años, y a asistir a una charla anual sobre planificación familiar para miembros del hogar en edad fértil. Por otra parte, se obligan a la escolarización de los niños y adolescentes entre 5 y 18 años, con asistencia regular a escuela básica y bachillerato. Finalmente, los hogares receptores se comprometen a evitar construir en zonas de riesgo y a no enviar a menores de 15 años a trabajar o ejercer la mendicidad.
- 1.21 **Pensiones: condiciones.** Para los adultos mayores de 65 años se estipula como condición que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad y que no se encuentren en las bases de datos de pensionados del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas, o el Instituto de Seguridad Social para la Policía Nacional. Por su parte, para las personas en condición de discapacidad, la incapacidad debe ser superior al 40% y debe ser determinada por el Consejo Nacional de Igualdad de Discapacidades, encontrarse en condiciones de vulnerabilidad y no estar afiliados a los sistemas de seguridad social públicos mencionados anteriormente.
- 1.22 **Estructura administrativa.** El MIES y el Programa de Protección Social son las entidades que reglamentan los programas, recayendo la administración de los mismos en este último organismo. Asimismo, el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS) es el responsable de levantar la información de los hogares potencialmente beneficiarios de las transferencias mediante un instrumento conocido como el Registro Social (RS). El RS es un formulario con

²¹ En efecto, los Artículos 35, 276, 283, 284, de la Constitución de la República del Ecuador establecen entre otros: (i) atender en forma prioritaria y especializada a personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes y personas con discapacidades; (ii) mejorar la calidad y esperanza de vida, y aumentar las capacidades y potencialidades de la población; (iii) garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir; y (iv) asegurar una adecuada distribución del ingreso y de la riqueza nacional.

²² Decreto 1395 De 2013. Quito, Ecuador: Presidencia de la República, 2013.

²³ Desde la reforma regulatoria de 2003 el BDH ha pasado de US\$15 a los US\$50 vigentes al momento en que se escribe este documento.

²⁴ Informe Técnico No. MF-SPF-DNEF-2014-132. Quito, Ecuador: MINFIN, 2013. 6.

59 variables que permite generar puntajes para clasificar a las familias, permitiendo focalizar las transferencias condicionadas. El MIES y el MCDS vienen llevando a cabo una depuración de las bases de datos del RS y de los sistemas de seguridad social públicos con la finalidad de mejorar la focalización del BDH.

- 1.23 **Personas beneficiarias.** Según datos del MINFIN, el número de beneficiarios de los programas para agosto de 2014 alcanza 1.280.393 distribuidos entre BDH (47,5%), pensión de adulto mayor (43,2%) y pensión de discapacidad (9,3%). Es importante resaltar que del total de beneficiarios de los 3 programas, el 70,3% corresponde a mujeres. Si se toma el BDH únicamente, el impacto por género llega a ser del 94%.
- 1.24 **Costo.** Los programas a protegerse durante el periodo de retiro de esta operación tienen un presupuesto mensual estimado de US\$64 millones, con cifras a agosto de 2014. Según proyecciones del MINFIN (2014) se espera tener para 2015 una cobertura cercana a 1,2 millones de personas por mes con un costo total estimado anual de US\$732,1 millones.
- 1.25 **Impacto del BDH.** Los estudios de impacto de las condicionalidades atadas a las TC se han centrado, para Latinoamérica, en el porcentaje de infantes beneficiarios que asisten al colegio (educación) y en el número de visitas al centro de salud (salud)²⁵. Para el caso ecuatoriano, se destacan Schady y Araujo (2006), que muestran un incremento de hasta 17,8% en el nivel de matrícula para el grado sexto de los niños pertenecientes a familias beneficiarias y un promedio de 8,6% para todos los grados escolares²⁶. Paxson y Schady (2007) muestran cómo el BDH parece tener un efecto positivo en nutrición infantil y en tratamiento de infecciones pero no en la asistencia a centros de salud para monitoreo y prevención. Oosterbeek, Ponce, Schady (2008)²⁷ muestran que para el primer quintil más pobre de la población, el incremento en matrícula escolar se ubica entre el 75% y el 85%, mientras que no hay un efecto claro para el segundo quintil. Es decir, se beneficia al sector más vulnerable. Ponce y Bedi (2008) muestran que el BDH no tiene efectos sobre el desarrollo cognitivo de los niños cuyas familias son receptoras pero se reconoce un aumento en matrícula escolar²⁸.

²⁵ Fiszbein, Ariel, and Norbert Ru Schady. *Conditional Cash Transfers Reducing Present and Future Poverty*. Washington D.C.: World Bank, 2009

²⁶ Schady, Norbert Ru, and Maria Caridad Araujo. *Cash Transfers, Conditions, School Enrollment, and Child Work Evidence from a Randomized Experiment in Ecuador*. Washington, D.C.: World Bank, Development Research Group, Public Services Team, 2006.

²⁷ Oosterbeek, Hessel; Ponce, Juan; Schady, Norbert. "The Impact of Cash Transfers on School Enrollment: Evidence from Ecuador." Policy Research Working Paper, World Bank, Development Research Group (2008).

²⁸ Ponce, Juan, and Arjun S. Bedi. "The Impact Of A Cash Transfer Program On Cognitive Achievement: The Bono De Desarrollo Humano Of Ecuador." *Economics of Education Review* (2008).

Referencias adicionales de consulta pueden encontrarse en Badillo²⁹ (2011), Dobronsky y Rosero³⁰ (2007).

- 1.26 Resulta necesario mencionar que el Viceministerio de Aseguramiento no Contributivo y Movilidad Social (VAMS) del Ecuador publica periódicamente el Reporte VAMS. El informe para 2013 muestra un cumplimiento de las familias usuarias de BDH en las corresponsabilidades de educación y salud que superan el 100% de las metas del gobierno³¹.
- 1.27 **Programas similares (contingentes y que protegen gasto social).** La experiencia del Banco en este tipo de programas se recoge mediante el Programa de Liquidez para Sostenibilidad del Crecimiento (2104/OC-ES), en el que el Banco llegó a otorgar 1.915 créditos por un monto de US\$289,9 millones, proveyendo fondeo a pequeñas empresas en El Salvador, apoyando la generación de empleo³². De manera similar se llevó la aprobación de una Línea de Crédito Contingente para Sostenibilidad del Desarrollo (DSL) (3143/OC-ES) en ese mismo país en 2013, cuyos recursos no se han desembolsado hasta el momento. Sin embargo, el Banco de Desarrollo de El Salvador ha venido cumpliendo con el mantenimiento de programas protegidos destinados a financiar pequeñas empresas. Asimismo, el Banco Central de la Reserva de El Salvador, prestamista de la Línea, ha adoptado en su monitoreo diario los disparadores definidos para la misma. Finalmente, el reporte periódico de esos disparadores, por parte de esta entidad hacia el Banco, ha permitido obtener información permanente y actualizada sobre su estado, facilitando su monitoreo. Dicha metodología será utilizada en esta operación.
- 1.28 Por su parte, el Banco Mundial (BM), como respuesta a la crisis financiera internacional, llevó a cabo préstamos extraordinarios a países latinoamericanos³³ para efectos de protección social. Entre otros, esa institución prestó a México un monto cercano a U\$3.000 millones, destinados principalmente a Oportunidades, una transferencia condicionada como lo es el BDH³⁴. Según el BM, este programa en conjunto con un programa de nutrición cubrió 1 millón de beneficiarios reduciendo la profundidad de la pobreza y el número de pobres en 0,4% y 1,8%, respectivamente.
- 1.29 **Alineamiento con las estrategias y políticas del Banco.** El programa contribuirá a la prioridad de financiamiento del Noveno Aumento General de Recursos del

²⁹ Badillo, Ana. Tesis de Maestría: El Efecto Asociado de la Condicionalidad del Bono de Desarrollo Humano del Ecuador en la Salud y Desarrollo Infantil. Quito, Ecuador: Facultad Latinoamericana De Ciencias Sociales Sede Ecuador, 2011.

³⁰ Dobronsky, José y Rosero, José. Impacto del Bono de Desarrollo Humano en el Trabajo Infantil. Secretaría Técnica del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social del Ecuador (2007).

³¹ [Reporte Anual VAMS. 2013.](#)

³² PCR del préstamo 2104/OC-ES.

³³ El Salvador, Guatemala, México, Jamaica.

³⁴ *Independent Evaluation Group. The World Bank Group's Response to the Global Economic Crisis.* Washington D.C. World Bank, 2012.

Banco Interamericano de Desarrollo (AB-2764) (GCI-9) de: (i) préstamos a países pequeños y vulnerables; y (ii) préstamos para la reducción de la pobreza y aumento de la equidad. Asimismo, contribuirá a la meta regional de: Proporción de jóvenes de 15 a 19 años de edad que completan el noveno grado y al producto de Personas que se benefician de un programa destinado a combatir la pobreza. tal como se define en el Marco de Resultados. Asimismo, la operación se alinea con los objetivos de la Estrategia de País con Ecuador 2012-2017 (GN-2680-2), específicamente con el objetivo de contribuir al desarrollo económico inclusivo y sostenible del Ecuador apoyando los esfuerzos que realiza el país por superar las restricciones de largo plazo al crecimiento económico y las barreras estructurales a la salida de la pobreza y con los objetivos del sector de desarrollo social planteados en la estrategia.

- 1.30 Asimismo, de ser solicitados los recursos, la presente DSL serviría de complemento al análisis que actualmente está llevando a cabo el Banco acerca del BDH en Ecuador en desarrollo de la Cooperación Técnica de Apoyo al Diseño y Evaluación de Políticas Públicas (ATN/OC-13569-EC).

C. Objetivo, Componentes y Características

- 1.31 El objetivo del programa es ayudar a minimizar los efectos sobre la sostenibilidad de los gastos de inversión en los programas dirigidos a la población pobre y vulnerable derivados de trastornos o eventos económicos exógenos sistémicos que afecten de manera específica al país.
- 1.32 El objetivo se logrará mediante el otorgamiento de una operación de préstamo concebida bajo el marco de la DSL con la finalidad de adicionar recursos financieros contingentes al país que permitan la protección y sostenibilidad de los gastos de inversión en los programas dirigidos a la población pobre y vulnerable.
- 1.33 Los programas para los que se brindará protección y sostenibilidad serán el BDH y los programas de pensiones para adulto mayor y personas en condición de discapacidad descritos anteriormente. El consenso con las autoridades del país para la selección de estos programas se basó en su nivel de cobertura y en la disponibilidad de información para su monitoreo y evaluación, como se menciona en el ¶3.10.

D. Principales Indicadores de Resultado

- 1.34 De desencadenarse un trastorno económico específico en Ecuador, y sujeto al cumplimiento de las condiciones establecidas en la política del Banco sobre el particular, documento de Propuesta para Establecer Instrumentos de Financiamiento Contingente del Banco Interamericano de Desarrollo (GN-2667-2), y en la presente propuesta de préstamo, el Banco y el prestatario acordaron el número de beneficiarios y los montos estimados de transferencia asignados en el presupuesto general del Estado durante el período de retiro de los

recursos del financiamiento del Banco, el cual es de 3 años, contados desde la fecha de efectividad del correspondiente contrato de préstamo.

- 1.35 **Matriz de resultados.** Se estima como producto el tener un mínimo de US\$300 millones destinados a los programas sociales elegibles por cada año durante el período de retiro de la línea. Esto significa 500.000 hogares beneficiarios por año y un promedio de escolaridad entre niños beneficiarios de 6,7 años como impacto.
- 1.36 **Evaluación económica ex ante.** Existe una amplia evidencia respaldando la presencia de efectos en escolaridad del BDH. Debido a restricciones en la disponibilidad de información, a los efectos de comparar la relación efectividad costo del BDH con otros programas, se calcula el incremento en años de escolaridad resultante de un gasto adicional de US\$100. A los efectos de este cálculo, se toman los resultados de Schady et al. (2008)³⁵, llegando a que la relación efectividad costo es 0,039 años adicionales de educación por cada US\$100. Este ratio compara adecuadamente con el programa Progreso de México. En este sentido, se esperará, como se puede ver en la Matriz de Resultados, que haya un incremento en la escolaridad de los niños en Ecuador como beneficio del BDH equivalente al valor presentado. Para detalles, referirse al [Análisis Económico](#).

II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS

A. Instrumentos de Financiamiento

- 2.1 **Origen y uso de los recursos.** La presente operación se instrumentará bajo la DSL de conformidad con lo establecido en el documento GN-2667-2. A través de la DSL, se pueden financiar operaciones de préstamo contingente para respaldar individualmente a los países miembros prestatarios del Banco que cumplan con los criterios de elegibilidad establecidos en la política, con el fin de que puedan responder adecuadamente para proteger el financiamiento de programas sociales que benefician a la población pobre ante crisis sistémicas o idiosincráticas de origen exógeno.
- 2.2 La DSL, es financiada con recursos disponibles mediante el aumento temporal de la capacidad de endeudamiento no utilizada creado por el calendario de suscripciones del GCI-9 de acuerdo al documento GN-2667-2.
- 2.3 **Monto del programa.** El monto del programa es de US\$300 millones. Este monto corresponde al máximo total que se le podría otorgar al Ecuador por concepto de la DSL de conformidad con lo establecido en el numeral 4.15 del

³⁵ Schady, N.; Araujo, M. C.; Peña, X. & López-Calva, L. F. *Cash Transfers, Conditions, and School Enrollment in Ecuador*. Economía, Brookings Institution Press, 2008, 8, pp. 43-77

documento GN-2667-2. El monto corresponde al 41% del gasto social proyectado por el Gobierno del Ecuador, para 2015, destinado a los programas de BDH y pensiones de adulto mayor y personas con discapacidad, que son los programas protegidos por la Matriz de Gastos de Inversión y Programas Protegidos.

B. Riesgos Fiduciarios

- 2.4 Que el Organismo Ejecutor (OE) (MINFIN), no solicite el desembolso de los recursos del financiamiento del Banco en los tiempos que se estipulen una vez se activen los disparadores y que, por otra parte, no haya cumplido con la asignación presupuestal para los programas estipulados en la [Matriz de Gastos de Inversión y Programas Protegidos](#). El MINFIN cuenta con una estructura organizacional y personal idóneo. Asimismo, el MINFIN es la entidad gubernamental encargada de garantizar los recursos financieros para el desarrollo y la planeación fiscal. Por lo anterior, el riesgo en gestión financiera es bajo (ver Anexo III).

C. Riesgos Ambientales y Sociales

- 2.5 De acuerdo con la directiva B.13 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703), la operación no requiere clasificación.

D. Riesgos de Desarrollo de la Operación

- 2.6 Los relacionados con factores endógenos y exógenos que lleven a que el Gobierno del Ecuador no pueda mantener los programas protegidos durante la vigencia de la DSL. En la actualidad existe la asignación fiscal correspondiente y se espera que en el futuro se mantenga. Este riesgo fue clasificado como bajo.

III. IMPLEMENTACIÓN Y PLAN DE ADMINISTRACIÓN

A. Resumen de las Disposiciones para la Implementación

- 3.1 **Prestatario y OE.** El prestatario será la República de Ecuador. El programa contará con un OE (MINFIN) quien tendrá a cargo la administración técnica y financiera de la operación. El MINFIN utilizará su estructura organizativa, estableciendo las responsabilidades y funciones necesarias para la ejecución del programa. Para el ejercicio de esta facultad, el MINFIN debe contar oportunamente con toda la información pertinente, la cual requerirá a las fuentes gubernamentales necesarias en la forma y medios que determine.
- 3.2 El MINFIN, como OE, asumirá la responsabilidad de asegurar la asignación de los recursos necesarios para el cumplimiento de los lineamientos establecidos en

la Matriz de Gastos e Inversión Social³⁶ y de monitorear el avance de la ejecución de los mismos por parte de los ministerios involucrados (ver ¶3.12).

- 3.3 En este sentido, el MINFIN canalizará los fondos en tanto considere que la adecuada gestión de los mismos cumple con los parámetros establecidos por el presente programa a las políticas sociales de la República del Ecuador. El MINFIN, además de evaluar a su criterio si la gestión del BDH en lo que hace a planificación, estructuración, coordinación, seguimiento operativo, seguimiento legal, control contable y financiero es adecuada para canalizar los fondos, proveerá la información necesaria para que el Banco pueda dar adecuado monitoreo, seguimiento financiero, evaluación, y cualquier otra función que sea necesaria dentro del objetivo establecido por el programa.
- 3.4 Con el propósito de posibilitar la oportuna realización de verificaciones y auditorías del préstamo por parte del Banco, el MINFIN será responsable de asegurar que las instituciones responsables de los programas sociales elegibles para la operación mantengan archivos bajo su custodia y a disposición del prestatario, del Banco, o de terceros designados por el Banco, que contengan la documentación correspondiente a todos y cada uno de los gastos elegibles efectuados con recursos del préstamo, por un período de hasta 2 años posteriores a la fecha del último plazo de desembolso de los recursos del préstamo que haya sido acordado entre el prestatario y el Banco. Los detalles de la ejecución y administración aparecen relacionados en los párrafos 3.13 a 3.17 del Anexo III.
- 3.5 **Disparadores.** De acuerdo con lo estipulado en el documento GN-2667-2, a continuación se determinan: (i) el Disparador Específico para Identificar Trastornos Sistémicos (DS); y (ii) los Disparadores Específicos (DE) para identificar trastornos exógenos no sistémicos para Ecuador³⁷. Para más información ver [disparadores](#).
- a. **DS: Márgenes *Emerging Markets Bond Index* (EMBI).** De conformidad con lo establecido con el documento GN-2667-2, una crisis sistémica se define como un episodio en el que los márgenes de EMBI de al menos un tercio de los países de la muestra de los 26 países miembros prestatarios del Banco son dos desviaciones estándar superiores al valor medio durante un período móvil de 5 años.
- b. **DE1- Precios *spot* petróleo ecuatoriano.** Se definirán como un episodio en el que los precios del *spot* para el petróleo ecuatoriano sean más de una desviación estándar inferior al valor medio durante un período móvil de 90 días.

³⁶ La evaluación ex ante de la manera en que los gastos de inversión y programas escogidos beneficiarían durante una crisis a las poblaciones pobres y poblaciones vulnerables se establece en el [Análisis Costo Beneficio](#).

³⁷ La ocurrencia de cualquiera de los disparadores dará al país la opción de solicitar los recursos de la línea y, en la medida de que se haya dado cumplimiento a las demás condiciones previstas para el programa.

- c. **DE2- Tasa LIBOR a 3 meses en dólares estadounidenses.** Los disparos se definirán como un episodio en el que el valor de la tasa LIBOR a 3 meses diaria sea más de una desviación estándar superior al valor medio durante un período móvil de 180 días.
 - d. **DE3-Exportaciones petroleras de Ecuador.** Se definirán como un episodio en el que la cantidad de las exportaciones petroleras de Ecuador sean inferiores al valor medio durante un período móvil de 3 meses en más de una desviación estándar.
 - e. **DE4-Capacidad instalada refinerías.** Se definirán cuando el procesamiento de crudo en refinerías de Ecuador se encuentre por debajo del 70% de su capacidad instalada durante 2 meses consecutivos.
 - f. **DE5-Desembolsos de Deuda y EMBI Spread.** Se considerarán cuando se cumplan las siguientes dos condiciones: (i) los desembolsos de la deuda externa acumulados durante los últimos seis meses caen por debajo del 50% de los desembolsos de la deuda externa durante los mismos seis meses del año anterior; y (ii) el diferencial entre el EMBI de Ecuador y el EMBI de América Latina se sitúa por debajo de 364 puntos básicos³⁸.
- 3.6 **Requisitos macroeconómicos específicos para la aprobación y el desembolso en caso de trastorno.** Para efectos de poder aprobar la operación individual, se requiere que el país tenga un entorno macroeconómico adecuado, lo cual deberá ser constatado con la existencia de una Evaluación Independiente de Condiciones Macroeconómicas (IAMC). Para cada desembolso de los recursos, en adición a la verificación de los disparadores (eventos elegibles) y del cumplimiento de la Matriz de Gastos de Inversión y Programas Protegidos, se deberá verificar el constante carácter adecuado del marco macroeconómico del país.
- 3.7 **Serán condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso:** (i) que el Banco haya constatado que el prestatario cuenta con un marco macroeconómico adecuado; (ii) que hayan ocurrido uno o más de los eventos (disparadores) acordados previamente entre el prestatario y el Banco (¶3.5); y (iii) que se hayan cumplido las condiciones establecidas en la Matriz de Gastos de Inversión y Programas Protegidos para proteger los gastos de inversión del BDH y las pensiones del adulto mayor y personas en condición de discapacidad. Así como, que los mencionados programas estén siendo debidamente financiados por el prestatario (¶3.11).

³⁸ Dicho umbral de 364 pb se calculó como el promedio del diferencial entre el EMBI de Ecuador y el EMBI de América Latina, durante el período entre octubre de 2012 y septiembre de 2014, más una desviación estándar del mismo durante dicho periodo.

B. Resumen de los Arreglos para el Monitoreo de Resultados

- 3.8 **Requisitos posteriores a la aprobación de la línea.** Durante el período de retiro de los fondos, el Banco y el MINFIN mantendrán un estrecho diálogo a lo largo del período de retiro de los fondos. Durante ese período, el Banco hará un seguimiento del marco macroeconómico, para asegurarse de la existencia de un conjunto de políticas macroeconómicas congruentes, y de la Matriz de Gastos de Inversión y Programas Protegidos conforme a un cronograma que satisfaga las necesidades de información de la institución pero como mínimo cada seis meses.
- 3.9 **Monitoreo de programas.** El Gobierno del Ecuador, a través del MINFIN, hará entrega al Banco de la información que éste requiera para el monitoreo y evaluación propuestos para esta DSL. En particular, se recibirá la información requerida para la estimación y seguimiento de los indicadores propuestos en la matriz de resultados.
- 3.10 **Evaluación económica ex post.** Como se menciona en el Análisis Económico, la información necesaria para el computo del costo efectividad en forma ex post es generada y recogida dentro de los sistemas actuales de información del MIES, y la información adicional no generada por el ministerio es elaborada por otras entidades (Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)), dentro del curso normal de sus operaciones; con ello será factible para el Banco realizar la evaluación ex post del programa.
- 3.11 **Incumplimiento de condiciones.** El Banco deberá indicar con prontitud al prestatario si alguna de las condiciones dejase de cumplirse y a su vez deberá determinar la fecha de un examen posterior para confirmar que las mismas han sido nuevamente cumplidas.
- 3.12 **Matriz de Gastos de Inversión y Programas Protegidos.** En la [Matriz de Gastos de Inversión y Programas Protegidos](#)³⁹ se identifica la lista, acordada con el Banco, de programas y gastos de inversión que el prestatario se compromete a proteger, en el marco del BDH, al desencadenarse un trastorno económico, de manera que dichos programas favorables a la población pobre y vulnerable, cuenten con debido financiamiento durante el periodo de retiro de la DSL. Será menester el consentimiento previo y por escrito del prestatario y del Banco para que pueda introducirse cualquier modificación a dicha matriz.

³⁹ Responsabilidad del MINFIN.

Matriz de Efectividad en el Desarrollo				
Resumen				
I. Alineación estratégica				
1. Objetivos de la estrategia de desarrollo del BID		Alineado		
Programa de préstamos	(i) Préstamos a países pequeños y vulnerables y (ii) Préstamos para reducción de la pobreza y promoción de la equidad.			
Metas regionales de desarrollo	Proporción de jóvenes de 15 a 19 años de edad que completan el noveno grado.			
Contribución a los productos del Banco (tal como se define en el Marco de Resultados del Noveno Aumento)	Personas que se benefician de un programa destinado a combatir la pobreza.			
2. Objetivos de desarrollo de la estrategia de país		Alineado		
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-2680	Promover las oportunidades para las familias más pobres mediante un sistema integrado de promoción y protección social.		
Matriz de resultados del programa de país	GN-2756-2	La intervención no está incluida en el Programa de Operaciones de 2014.		
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)				
II. Resultados de desarrollo - Evaluabilidad		Evaluable	Ponderación	Puntuación máxima
		8.0		10
3. Evaluación basada en pruebas y solución		9.7	33.33%	10
3.1 Diagnóstico del Programa		3.0		
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas		4.0		
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados		2.7		
4. Análisis económico ex ante		8.0	33.33%	10
4.1 El programa tiene una TIR/VPN, Análisis Costo-Efectividad o Análisis Económico General		2.0		
4.2 Beneficios Identificados y Cuantificados		2.0		
4.3 Costos Identificados y Cuantificados		2.0		
4.4 Supuestos Razonables		2.0		
4.5 Análisis de Sensibilidad		0.0		
5. Evaluación y seguimiento		6.3	33.33%	10
5.1 Mecanismos de Monitoreo		2.5		
5.2 Plan de Evaluación		3.8		
III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación				
Calificación de riesgo global = grado de probabilidad de los riesgos*		Bajo		
Se han calificado todos los riesgos por magnitud y probabilidad		Sí		
Se han identificado medidas adecuadas de mitigación para los riesgos principales		Sí		
Las medidas de mitigación tienen indicadores para el seguimiento de su implementación		Sí		
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales		B.13		
IV. Función del BID - Adicionalidad				
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales				
Fiduciarios (criterios de VPC/PDP)	Sí	Gestión Financiera: (i) Presupuesto, (ii) Tesorería y (iii) Contabilidad y emisión de informes.		
No-Fiduciarios	Sí	Sistema Nacional de Planificación Estratégica.		
La participación del BID promueve mejoras en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:				
Igualdad de género	Sí	70,3% de los beneficiarios de los 3 programas son mujeres.		
Trabajo				
Medio ambiente				
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto	Sí	El Banco apoyó al país con la cooperación técnica EC-T1253, "Apoyo al diagnóstico y evaluación de las políticas sociales".		
La evaluación de impacto ex post del proyecto arrojará pruebas empíricas para cerrar las brechas de conocimiento en el sector, que fueron identificadas en el documento de proyecto o el plan de evaluación.				

La posibilidad de crisis exógenas al Ecuador, en un contexto de vulnerabilidad macroeconómica marcado por la dolarización de la economía y su dependencia de flujos asociados a los mercados del petróleo, podría impactar los ingresos tributarios y las finanzas públicas. Esto, a su vez, podría forzar al Gobierno a reducir la inversión social, incluyendo programas como el Bono de Desarrollo Humano (BDH) y los Programas pensionales. En consecuencia, Ecuador podría requerir de recursos cuya disponibilidad sea contingente a su eventual ocurrencia.

El proyecto que se propone tiene como objetivo ayudar a minimizar los efectos sobre la sostenibilidad de programas dirigidos a la población pobre y vulnerable del país derivados de trastornos o eventos económicos exógenos que afecten de manera específica al país. Este objetivo se logra mediante el otorgamiento de una Línea de Crédito Contingente para Sostenibilidad del Desarrollo con la finalidad de adicionar recursos financieros que permitan la protección y sostenibilidad de programas dirigidos a la población pobre y vulnerable. Los programas para los que se brindará protección y sostenibilidad serán el BDH y los programas de pensiones para adulto mayor y personas en condición de discapacidad.

La lógica del programa es clara: Valor de las transferencias mantenido (Producto) → Número de familias protegidas con este programa (Resultado) → Tasa de escolaridad esperada (Impacto). Se incluye un análisis económico sobre la base del impacto económico evitado a los beneficiarios del BDH dado que sus ingresos de las transferencias se encuentran protegidos. El Plan de Monitoreo y Evaluación propone una evaluación costo-efectividad ex post.

Matriz de Resultados

Objetivo del programa:	El objetivo del programa es ayudar a minimizar los efectos sobre la sostenibilidad de los gastos de inversión en los programas dirigidos a la población pobre y vulnerable derivados de trastornos o eventos económicos exógenos sistémicos que afecten de manera específica al país.
-------------------------------	---

Indicador	Unidad	Base	Año 1	Año 2	Año 3	Final/ meta	Descripción /Fuente de verificación
Productos (único componente)							
Valor de las transferencias sociales protegidas.	Millones de US\$	0	300	300	300	300	<p>La naturaleza de la línea es tal que el desembolso puede realizarse en cualquier año llevando a una realización efectiva de las transferencias. Por otra parte, lo que se está buscando es asegurar la realización de estas transferencias sociales, por lo cual existe un producto aún cuando la línea no sea desembolsada que son las transferencias aseguradas por el contrato contingente.</p> <p>El cálculo recoge el compromiso del gobierno de mantener un piso de transferencias a partir de la firma del contrato por el plazo de duración del mismo.</p> <p>Fuente de verificación: Ministerio de Finanzas (MINFIN).</p>
Resultados (único componente)							
Número de personas beneficiarias por año.	Miles	0	500	500	500	500	<p>En línea con el análisis económico, se supone que el programa protegerá la recepción de las transferencias sociales por el período de duración del contrato (6 años) en un valor equivalente a US\$600 por año por familia.</p> <p>Fuente de verificación: MINFIN.</p>
Impacto							
Años de escolaridad promedio para niños entre 6 y 16 años de edad.	Años de Escolaridad	6,4 ¹				6,7	Fuente de verificación: Instituto Nacional de Estadística y Censos y Ministerio de Educación del Ecuador.

¹ Ministerio de Educación del Ecuador, 2013, Indicadores educativos 2011-2012.

ACUERDOS Y REQUISITOS FIDUCIARIOS

PAÍS Y PROYECTO No: Ecuador/EC-L1145

NOMBRE: Línea de Crédito Contingente para Sostenibilidad del Desarrollo

ORGANISMO EJECUTOR: Ministerio de Finanzas (MINFIN)

PREPARADO POR: Gumersindo Velázquez y Gustavo Palmerio (FMP/CEC)

I. RESUMEN EJECUTIVO

- 1.1 Los presentes Acuerdos y Requisitos Fiduciarios (ARF) fueron realizados considerando: (i) el contexto fiduciario del país; (ii) los resultados de la evaluación de riesgos fiduciarios; (iii) los análisis de capacidad realizados al MINFIN; y (iv) las reuniones de trabajo con el equipo de proyecto y personal del MINFIN y sobre la base de las Políticas de Gestión Financiera y de Adquisiciones para proyectos financiados por el Banco¹.
- 1.2 Para la administración fiduciaria del programa, el MINFIN utilizará su actual estructura administrativa, estableciendo los diferentes roles, responsabilidades y procedimientos necesarios para su ejecución. En materia de gestión financiera, se aplicará la política sobre gestión financiera del Banco y, de manera complementaria, la normativa propia del MINFIN. Los recursos del Programa se desembolsarán al MINFIN, quien asegurará el mantenimiento de los programas sociales incluidos en la matriz de gasto e inversión social de acuerdo a sus facultades.

II. CONTEXTO FIDUCIARIO DEL PAÍS

- 2.1 **Sistema de adquisiciones.** El Sistema Nacional de Contratación Pública (SNCP), se aprobó a través de la Ley Orgánica del SNCP en agosto 2008. Entre los cambios sustanciales introducidos está la creación de la Secretaría Nacional de Contratación Pública-SERCOP, como rector de las Compras Públicas. El SERCOP con el apoyo del Banco llevó cabo el Diagnóstico del SNCP mediante la aplicación de la metodología OECD/DAC, determinándose un desarrollo avanzado del SNCP. El 25 de febrero 2013 el Banco aprobó la utilización del SNCP, para adquisiciones por debajo del límite de licitación pública internacional. Al respecto, el acuerdo para el Uso del Sistema Nacional de Contratación Pública de la República del Ecuador, en Proyectos Financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo, fue suscrito el 13 de mayo del 2014 y los Contratos Modificatorios de los préstamos 2678/OC-EC, 2377/OC-EC, 2340/OC-EC, 2487/OC-EC, 3120/OC-EC, 3087/OC-EC y No. 2950/OC-EC, firmados en septiembre de 2014.

¹ OP-273-2 y OP-274-2 Política de Gestión Financiera y Guía Operacional.GN-2349-9, GN-2350-9 y OP-272-1 Políticas de Adquisiciones y su Guía Operacional.

- 2.2 **Sistema de gestión financiera.** Desde enero 2008 las entidades del gobierno utilizan el Sistema de Administración Financiera (e-SIGEF), que integra efectivamente los procesos de presupuesto, contabilidad, tesorería, pagos electrónicos y un esquema de centralización informática y uso de la tecnología Web. Asimismo, las entidades del Gobierno Central están sujetas al control y fiscalización del ente supremo de auditoría que es la Contraloría General del Estado (CGE). En términos generales, los sistemas nacionales de gestión financiera tienen un adecuado nivel de desarrollo, requiriendo ser complementados por el momento, para efectos de la ejecución de los proyectos que financia el Banco, en lo referente a la auditoría externa por parte de una firma de auditoría independiente como se expresará en el ¶7.10.
- 2.3 La República de Ecuador está realizando un ejercicio de diagnóstico del desempeño de la Gestión de las Finanzas Públicas bajo la herramienta PEFA (*Public Expenditure and Financial Accountability* – Gasto Público y Rendición de Cuentas). El ejercicio es financiado por la Unión Europea con la participación activa del Banco como miembro del Comité de Seguimiento. El 21 de julio de 2014 se presentó el Informe Preliminar, el cual se encuentra actualmente en proceso de revisión por las partes involucradas, venciendo el 30 de septiembre de 2014 el plazo para comentarios al informe. Los resultados preliminares indican un avance considerable en el desempeño de la gestión de las finanzas públicas del Ecuador.

III. CONTEXTO FIDUCIARIO DEL ORGANISMO EJECUTOR

- 3.1 El MINFIN es la institución que dirige y administra las finanzas públicas del país, proponiendo las políticas financieras y presupuestarias, asegurando el equilibrio de las finanzas públicas y está al mando de los subsistemas que componen el Sistema de Gestión Financiera Pública.
- 3.2 El MINFIN ejecutará el programa utilizando su estructura organizativa, estableciendo las responsabilidades y funciones necesarias para la ejecución del mismo y definiendo los procedimientos financieros y administrativos relacionados con el proyecto, tales como presupuestos, tesorería, contabilidad general y presentación de informes. El MINFIN se encuentra ejecutando satisfactoriamente los préstamos de Reforma Institucional de la Gestión Pública (2653/OC-EC) y Programa de Mejoramiento del Servicio Público (3073/OC-EC), a través de cuyas actividades demostró una adecuada capacidad institucional de ejecución, contando con funcionarios que han acumulado experiencia en la administración de procesos de gestión financiera y de adquisiciones financiadas por el Banco.

IV. EVALUACIÓN DEL RIESGO FIDUCIARIO Y ACCIONES DE MITIGACIÓN

- 4.1 El riesgo fiduciario asociado a la operación se estima bajo. Con base en la información disponible sobre el programa y reuniones de trabajo realizadas, se identificó un riesgo fiduciario, cuya calificación es baja (Ocurrencia x Impacto).

Se detalla que el MINFIN no solicite los recursos en los tiempos que se estipulen una vez se ejecuten los disparadores y que por otra parte no haya cumplimiento en la asignación presupuestal a los programas estipulados en la matriz de gasto e inversión social. Este riesgo se encuentra mitigado debido a que el MINFIN cuenta con una estructura organizacional y personal idóneo y, asimismo, es la entidad gubernamental encargada de garantizar los recursos financieros para el desarrollo y la planeación fiscal.

V. ASPECTOS A SER CONSIDERADOS EN ESTIPULACIONES ESPECIALES AL CONTRATO

- 5.1 Se sugiere incluir como condición para efectuar el primer desembolso que el MINFIN demuestre continuidad en el cumplimiento de las condiciones establecidas en la Matriz de Gastos e Inversión Social, protegiendo los programas sociales y gastos de inversión allí incluidos, y que los mismos cuentan con debido financiamiento al momento de la solicitud de desembolso correspondiente.

VI. ACUERDOS Y REQUISITOS PARA LA EJECUCIÓN DE LAS ADQUISICIONES

- 6.1 Dada la naturaleza del programa con cargo a los recursos del mismo no se financian adquisiciones de bienes y obras; o servicios de consultoría; sujetos a las Políticas de Adquisiciones del Banco.

VII. ACUERDOS Y REQUISITOS DE GESTIÓN FINANCIERA

- 7.1 **Programación y presupuesto.** El cuerpo legal que establece las normas generales que rigen la programación, formulación, aprobación, ejecución, control, evaluación y liquidación de los presupuestos es el Código de Planificación y Finanzas Públicas. Estas normas son aplicadas a la ejecución de los programas que financia el Banco en el país. El sistema integrado eSIGEF, instrumentaliza y estandariza la aplicación de estas normas en todo el aparato de gestión pública nacional. El MINFIN gestionará los desembolsos y asegurará las asignaciones presupuestarias para el Proyecto.
- 7.2 **Contabilidad y sistemas de información.** La contabilidad gubernamental se lleva a través del eSIGEF, el cual fue parametrizado de acuerdo al plan de cuentas contables gubernamental expedido por el MINFIN. La contabilidad oficial de proyectos financiados por el Banco se lleva a través del eSIGEF conforme al plan de cuentas contables gubernamental y al clasificador presupuestario. El MINFIN será responsable de preparar los informes financieros y reportes del proyecto que revelen el estado y evolución del mismo.
- 7.3 **Desembolsos y flujo de fondos.** Los desembolsos con cargo a la operación serán efectuados por el Banco solamente en el caso de ocurrencia de una situación elegible de acuerdo a los parámetros (disparadores) mencionados en el párrafo 3.5

del documento de Propuesta para el Desarrollo de la Operación (POD), durante el período de vigencia de la operación y en tanto se encuentre en vigencia la elegibilidad general para solicitar desembolsos del préstamo.

- 7.4 Al producirse una situación que podría considerarse elegible para desembolsos efectivos de recursos del préstamo y dentro de los plazos perentorios contractualmente acordados, el MINFIN deberá enviar al Banco una Solicitud de Verificación de Elegibilidad de la situación acompañada de un reporte explicativo de la misma. Una vez recibida, el Banco verificará si la situación ocurrida es elegible y comunicará inmediatamente el resultado de dicha verificación, solicitando al prestatario confirme su intención de desembolsar.
- 7.5 Una vez confirmada la elegibilidad por parte del Banco, el MINFIN preparará la solicitud de desembolso, la cual será preparada y procesada de acuerdo a los lineamientos y plazos establecidos en el documento Propuesta para Establecer Instrumentos de Financiamiento Contingente del Banco Interamericano de Desarrollo (GN-2667-2) y la Política de Gestión Financiera para Proyectos Financiados por el BID (OP-273).
- 7.6 Desde el 2008 el Gobierno del Ecuador instauró el mecanismo de Cuenta Única del Tesoro (CUT) a través de la cual se unificó la gestión de la tesorería de las entidades que conforman el Gobierno Central. La implementación de este mecanismo no eliminó el sistema de cuentas especiales, o de propósito específico, que se manejan en el Banco Central del Ecuador sólo para recibir el financiamiento de préstamos multilaterales, entre ellos los del Banco. En este sentido, para la recepción de los recursos del préstamo, el MINFIN abrirá una cuenta de registro para uso exclusivo del Programa en el Banco Central del Ecuador.
- 7.7 El MINFIN justificará el uso de los recursos de la operación mediante una declaración escrita de uso adecuado que deberá presentar al Banco en un plazo de 365 días calendario contados a partir de la fecha en que se haya iniciado la situación elegible para el cual el Banco haya desembolsado los recursos. Esta declaración deberá incluir información detallada sobre el estado de situación respecto de los valores efectivamente ejecutados en los programas incluidos en la Matriz de Gasto e Inversión Social. De acuerdo al avance de la ejecución y la actualización de riesgos del programa que se realice periódicamente, la oportunidad y frecuencia del informe de justificación podrá ser modificada por parte del Banco.
- 7.8 **Control interno y auditoría interna.** En relación a los sistemas de control interno la Constitución de la República establece que la CGE es el ente encargado de dirigir el sistema de control, compuesto por la auditoría interna, auditoría externa y el control interno de las entidades del Sector Público y otras que dispongan de recursos públicos.
- 7.9 El MINFIN cuenta con una Unidad de Auditoría Interna (UAI) propia que depende directamente de la CGE, sin embargo, el Banco no utilizará sus servicios

- debido a que ésta no incluye dentro de sus planes de auditoría la revisión al proyecto.
- 7.10 **Control externo e informes.** Debido a que la CGE no cuenta, por el momento, con la capacidad suficiente para ejercer el control externo sobre proyectos financiados con recursos de endeudamiento externo, en caso de ser requeridos, los servicios de auditoría externa del Proyecto serán efectuados por auditores independientes aceptables por el Banco.
- 7.11 Durante la ejecución y hasta dos años posteriores a la fecha del último plazo de desembolso de los recursos del préstamo, el Banco podrá requerir reportes de información financiera y reportes de elegibilidad de los gastos del proyecto auditados (revisión ex-post de desembolsos) de acuerdo con los lineamientos del Banco y sobre la base de términos de referencia previamente aprobados por el Banco. El MINFIN asegurará los recursos fiscales necesarios para la contratación de las auditorías así como la presentación de los informes en forma oportuna.
- 7.12 **Mecanismo de ejecución.** El prestatario será la República de Ecuador. El programa contará con un Organismo Ejecutor (MINFIN) quien tendrá a cargo la administración técnica y financiera de la operación.
- 7.13 El BDH tiene responsabilidad compartida del Estado en cabeza de los Ministerios de Salud, Educación y el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES). El MINFIN, como Organismo Ejecutor, asumirá la responsabilidad de asegurar la asignación de los recursos necesarios para el cumplimiento de los lineamientos establecidos en la Matriz de Gastos e Inversión Social y de monitorear el avance de la ejecución de los mismos por parte de los ministerios involucrados..
- 7.14 En este sentido, el MINFIN canalizará los fondos en tanto considere que la adecuada gestión de los mismos se mantiene dentro del espíritu de apoyo del presente programa a las políticas sociales de la República del Ecuador. El MINFIN, además de evaluar a su criterio si la gestión del BDH en lo que hace a planificación, estructuración, coordinación, seguimiento operativo, seguimiento legal, control contable y financiero es adecuada para canalizar los fondos, proveerá la información necesaria para que el Banco pueda dar adecuado monitoreo, seguimiento financiero, evaluación, y cualquier otra función que sea necesaria dentro del objetivo establecido por el programa.
- 7.15 Con el propósito de posibilitar la oportuna realización de verificaciones y auditorías del préstamo por parte del Banco, el MINFIN será responsable de asegurar que las instituciones responsables de los programas sociales elegibles para la operación mantengan archivos bajo su custodia y a disposición del prestatario, del Banco, o de terceros designados por el Banco, que contengan la documentación correspondiente a todos y cada uno de los gastos elegibles efectuados con recursos del préstamo, por un período de hasta 2 años corridos posteriores a la fecha del último plazo de desembolso de los recursos del préstamo que haya sido acordado entre el prestatario y el Banco.

- 7.16 Para el monitoreo financiero del programa se utilizarán informes financieros (no auditados) producidos por los sistemas informáticos institucionales del MINFIN, y la desagregación necesaria se detallará en las notas correspondientes e información financiera complementaria preparadas para tal fin.
- 7.17 Preliminarmente, de acuerdo al plan de monitoreo, estos informes se requerirán trimestralmente pudiendo ajustarse la frecuencia posteriormente. Se estima que estos informes trimestrales podrían presentarse no más tarde de 45 días luego de cada cierre calendario trimestral. En el primer semestre de ejecución el Banco realizará revisiones in situ de la información financiera presentada. Se reevaluarán los riesgos fiduciarios y se determinará si se hace necesario tanto cambios en la oportunidad y alcance de la información brindada como en el plan de supervisión.

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-___/14

Ecuador. Préstamo ____/OC-EC a la República del Ecuador
Línea de Crédito Contingente para la Sostenibilidad
del Desarrollo

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que, en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República del Ecuador, como Prestatario, para otorgarle una línea de crédito contingente para la sostenibilidad del desarrollo. Dicho financiamiento será hasta por la suma de US\$300.000.000, que formen parte de los recursos del Capital Ordinario del Banco que podrán ser utilizados para la aprobación y el financiamiento de operaciones individuales bajo la Línea de Crédito de Sostenibilidad para el Desarrollo autorizada mediante Resolución AG-9/12, y se sujetará a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen de Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el __ de _____ de 2014)

EC-L1145
LEG/SGO/IDBDOCS#39212235-14