



Reforma Institucional de la Gestión Pública (EC-L1094; 2653/OC-EC) Informe de Terminación de Proyecto (PCR)

Equipo de Proyecto Original: Javier Reyes (ICS/CEC), Jefe de Equipo; Juan Carlos Cortázar (ICS/CAR); Pedro Farías, Melissa Gonzalez y Valeria Wedolowski (ICF/ICS); Alejandro Lopez-Lamia (FMM/CEC); Gustavo Palmeiro (PDP/CEC); Santiago Schneider (PDP/CEC); Marco Alemán (PDP/CEC); Hyun Jung Lee (LEG/SGO); María Fernanda Sampedro (CAN/CEC). Contribuyeron con sus comentarios a la calidad del documento: Ariel Zaltsman (ICF/ICF), Jorge Luis Von Horoch, Joel Korn y Carlos Pimienta (ICF/ICS).

Equipo PCR: Mauricio García Mejía (ICS/CEC); Elsa Katherine Tobar Arias (CAN/CEC); Mauro Brusa (Consultor); y Giovanna Mahfouz (IFD/ICS).

INDEX

Electronic Links	ii
Optional Electronic Links.....	ii
BASIC PROJECT INFORMATION	iii
I. INTRODUCTION	1
II. CORE CRITERIA. PROJECT PERFORMANCE	2
2.1 Relevance	2
a. Alignment with country development needs.....	2
b. Strategic Alignment	3
c. Relevance of Design	3
2.2 Effectiveness.....	5
a. Statement of project development objectives.	5
b. Results Achieved	5
c. Counterfactual Analysis	16
d. Unanticipated outcomes.....	18
2.3 Efficiency (Not Applicable for PBLs)	18
2.4 Sustainability	28
a. General Sustainability Aspects	28
b. Environmental and Social Safeguards	29
III. NON-CORE CRITERIA	29
3.1 Bank Performance	29
3.2 Borrower Performance	30
IV. FINDINGS AND RECOMMENDATIONS	31
4.1 Dimensions 1 to 5	31

Enlaces Electrónicos

1. [Matriz de Efectividad en el Desarrollo \(DEM\)](#)
2. [Versión Final del Reporte de Progreso del Monitoreo \(PMR\)](#)
3. [PCR Checklist](#)

Enlaces Electrónicos Opcionales

1. Análisis de Costos Ex post:
 - A. [Evaluación Económica No.2653](#)
 - B. [Evaluación Económica No.2653-Cuadro 3.17](#)
2. [Informe de Evaluación Final del Préstamo](#)
3. Resultados QRR (pendiente si aplica)

Acrónimos y Abreviaciones

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CGPI	Comité de Gestión Pública Interinstitucional
EDG	Equipo de Gestión del Programa
ENEMDU	Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo
eSIGEF	Versión WEB del Sistema Integrado de Gestión Financiera
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
INEVAL	Instituto Nacional de Evaluación Educativa
LOSEP	Ley Orgánica del Servicio Civil
MDT	Ministerio de Trabajo
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MODELO R	Modelo de Reestructuración de la Función Ejecutiva
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión BID
PEP	Plan de Ejecución del Proyecto
PCR	Informe de Terminación del Proyecto (sigla en inglés)
PIMS	Plataforma de Investigación de Mejoramiento de Servicios
PIRI	Plan de Inversión de Reforma Institucional
PMR	Sistema de Reporte de monitoreo de Proyectos del BID
PNBV	Plan Nacional para el Buen Vivir
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNST	Plan Nacional de Simplificación de Trámites
PRODEV	Programa BID para la efectividad en el desarrollo
PROEXCE	Programa Nacional de Excelencia en la calidad de los servicios
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SGFI	Sistema de Gestión de Seguridad de la Información
SIPeIP	Sistema Integrado de Planificación e Inversión Pública
SNAP	Secretaría Nacional de la Administración Pública
SNP	Sistema Nacional de Planificación
SNI	Sistema Nacional de Información
TIR	Tasa Interna de Retorno
VAN	Valor Actual Neto

INFORMACIÓN BÁSICA DEL PROYECTO

PROJECT NUMBER (S): EC-L1094

TITLE: PROGRAMA DE REFORMA INSTITUCIONAL DE LA GESTIÓN PÚBLICA

LENDING INSTRUMENT: CONTRATO DE PRÉSTAMO No. 2653/OC-EC. PROYECTO DE INVERSIÓN ESPECÍFICO (ESP)

COUNTRY: ECUADOR

BORROWER: REPÚBLICA DEL ECUADOR

LOAN (S): US\$ 250.000.000,00

SECTOR/SUBSECTOR: REFORMA/MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

DATE OF BOARD APPROVAL: 30 DE NOVIEMBRE 2011

DATE OF LOAN CONTRACT EFFECTIVENESS: 15 DE DICIEMBRE 2011

DATE OF ELIGIBILITY FOR FIRST DISBURSEMENT: 19 DE DICIEMBRE 2011

LOAN AMOUNT (S)

ORIGINAL AMOUNT: US\$ 250.000.000,00

CURRENT AMOUNT: US\$248,933,378.07

PARI PASSU: 38.81%

TOTAL PROJECT COST: US\$406,804,441.58¹

MONTHS IN EXECUTION

FROM APPROVAL: 63

FROM CONTRACT EFFECTIVENESS: 62.5

DISBURSEMENTS PERIODS

ORIGINAL DATE OF FINAL DISBURSEMENT: 15 DE DICIEMBRE 2016

CURRENT DATE OF FINAL DISBURSEMENT: : 3 DE FEBRERO 2017

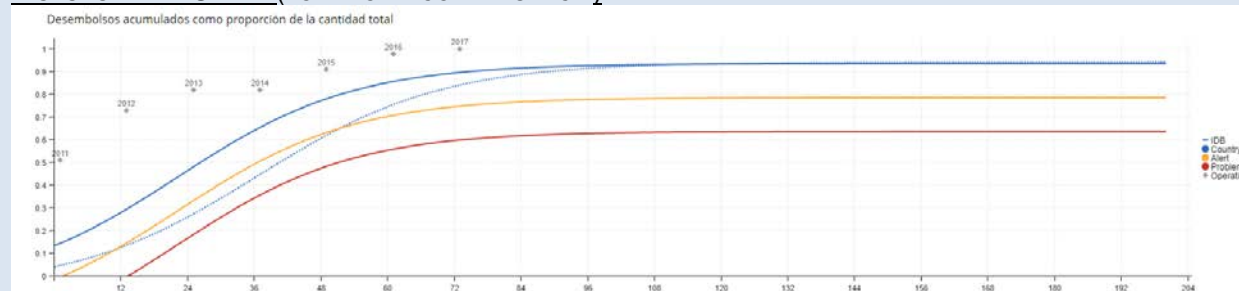
CUMULATIVE EXTENSION (MONTHS): 2.5

SPECIAL EXTENSIONS (MONTHS): N/A

DISBURSEMENTS

TOTAL AMOUNT OF DISBURSEMENTS TO DATE: US\$248,933,378.07

DISBURSEMENT GRAPH (TOMADO DE CONVERGENCIA)



REDIRECTIONING. HAS THIS PROJECT?

RECEIVED FUNDS FROM ANOTHER PROJECT [No] NO WHICH? [PROJECT NUMBER]

SENT FUNDS TO ANOTHER PROJECT [No] NO WHICH? [PROJECT NUMBER]

Ratings of project Performance in PMRs:

¹ Nota aclaratoria: El costo total del proyecto es de US\$406.804.441,58 (US\$248.933.378,07 fuente BID y US\$157.871.063,51 fuente Aporte Local) según consta en el último PMR registrado en Convergencia. En el Contrato de Préstamo el valor de Aporte Local consta por US\$1.456.080.

No.	PMR Date	PCR Stage		Actual Disbursements (USD millions)
1	31 DICIEMBRE 2011		SATISFACTORY	129.000.000,00
2	31 DICIEMBRE 2012		SATISFACTORY	182.540.963,58
3	31 DICIEMBRE 2013		SATISFACTORY	205.665.497,64
4	31 DICIEMBRE 2014		SATISFACTORY	205.665.497,64
5	31 DICIEMBRE 2015		SATISFACTORY	229.665.497,64
6	31 DICIEMBRE 2016		SATISFACTORY	248.933.378,07

Ex POST ECONOMIC ANALYSIS METHODOLOGY: SI

Ex POST EVALUATION METHODOLOGY:SI

DEVELOPMENT EFFECTIVENESS CLASSIFICATION: PARCIALMENTE EXITOSO (3 EN 4)

BANK STAFF

POSITIONS	AT PCR	AT APPROVAL
VICE PRESIDENT VPS	SANTIAGO LEVI	SANTIAGO LEVI
VICE PRESIDENT VPC	ALEXANDRE ROSA	FIDEL JARAMILLO
COUNTRY MANAGER	RAFAEL DE LA CRUZ	VERONICA ZAVALA
SECTOR MANAGER	ANA MARIA RODRIGUEZ	ANA MARIA RODRIGUEZ
DIVISION CHIEF	CARLOS SANTISO	CARLOS SANTISO
COUNTRY REP	FERNANDO QUEVEDO	CARLOS MELO
PROJECT TEAM LEADER	MAURICIO GARCIA	JAVIER REYES
PCR TEAM LEADER	MAURICIO GARCIA	

Staff Time and Cost

Stage Project Cycle	# of staff weeks	USD (including travel and consultant costs)
Preparation	26.13	90.000,00
Supervision	112.19	151.769,80
Total	138.32	241.769,80

STATEMENT OF THE DEVELOPMENT OBJECTIVES OF THE PROJECT/PROGRAM:

EL OBJETIVO GENERAL DEL PROGRAMA ES CONTRIBUIR AL CUMPLIMIENTO DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (PND). LOS OBJETIVOS ESPECÍFICOS SON MEJORAR LA ALINEACIÓN DE LA ACCIÓN GUBERNAMENTAL DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA Y EL PERFIL DEL SERVICIO CIVIL CON LAS PRIORIDADES ESTRATÉGICAS DEL GOBIERNO.

I. INTRODUCCIÓN

- 1.1 El Programa se diseñó y aprobó en el contexto de las profundas transformaciones jurídico normativas acontecidas en el País en la segunda mitad de la primera década del nuevo milenio. En efecto, en el año 2008 se había ratificado mediante referéndum una nueva Constitución; también en el 2008 se había establecido el Sistema Nacional de Planificación (SPN) regido por la Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES; en el 2009 se habían aprobado nuevas leyes orgánicas de Empresas Públicas y de Régimen Provincial y se había lanzado el Plan Nacional de Desarrollo Para el Buen Vivir (PNBV) 2009 – 2014; en el 2010 se habían aprobado el Código de Planificación y Finanzas Públicas y la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP) y también se había lanzado un proceso de Reforma Democrática del Estado que incluía el Rediseño de la Función Ejecutiva de las Carteras de Estado y su Modelo de Gestión y de la Organización Territorial.
- 1.2 El 15 de diciembre de 2011 mediante acuerdo Ministerial 996, se había emitido y publicado la Norma Técnica de Reestructuración de la Gestión Pública Institucional que, en forma congruente con los cambios legislativos señalados, estableció el Modelo de Reestructuración aplicable a las instituciones de la Administración Pública Central, Institucional y Dependiente de la Función Ejecutiva. El Modelo R² se conformó con los siguientes componentes: (i) Planificación de la organización institucional; (ii) Gobierno por resultados; (iii) Gestión de planes, programas y proyectos; (iv) Gestión de procesos; (v) Gestión y optimización del talento humano por reestructuración; y (vi) Herramientas complementarias al Modelo de Reestructuración. (Artículo 10 de la Norma).
- 1.3 En el mencionado marco jurídico resumido, el financiamiento BID del proyecto se focalizó a apoyar el rediseño de la función ejecutiva y su modelo de gestión y de organización territorial, mediante dos componentes articulados entre sí: (i) Fortalecimiento del Marco Institucional para la Reforma (US\$17,8 millones), y (ii) Elaboración e Implementación de Planes de Inversión de Reforma Institucional (PIRIs) (US\$232.2 millones).
- 1.4 Dada la transversalidad institucional de las intervenciones del programa, el Ministerio de Economía y Finanzas (MF), en su condición de Organismo Ejecutor, llevaría a cabo las actividades a través de un Equipo de Gestión (EDG) el que trabajaría coordinadamente con el Secretario Técnico del Comité de Gestión Pública Interinstitucional³ conformado por los Órganos Rectores Secretaría Nacional de la Administración Pública (SNAP), la Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES), el Ministerio de Relaciones Laborales (MRL)⁴ y el propio MEF.

² Denominado “Modelo R” ya que implica reforma, reingeniería, reestructura y reorganización adaptado a cada institución.

³ El Comité de Gestión Pública Interinstitucional fue creado en artículo 1 del Decreto Ejecutivo No. 729 de 11 de abril de 2011 “con la finalidad de coordinar la implementación del modelo de reestructuración de la gestión pública institucional de la Función Ejecutiva y mantener el direccionamiento estratégico institucional”.

⁴ En la actualidad Ministerio del Trabajo. El artículo 112 del Reglamento General a la LOSEP atribuyó a dicho ministerio ser el “organismo rector en lo relativo a la administración del talento humano y remuneraciones e ingresos complementarios de las y los servidores del sector público”.

- 1.5 La magnitud de los recursos asignados al Componente II guardaba relación con el hecho que, como parte de la implementación de los PIRIs, se preveía el financiamiento de los pagos de indemnizaciones correspondientes al personal que se desvincularía para mejorar la gestión de las entidades seleccionadas.
- 1.6 Bajo el esquema jurídico anteriormente resumido se inició la ejecución y desempeño del Proyecto EC-L1094.

II. CRITERIOS CENTRALES. DESEMPEÑO DEL PROYECTO

2.1 Relevancia

- 2.2 En el Resumen de la evaluación del Programa de País, Ecuador 2007 – 2011, OVE señalaba: “El período se caracterizó por un importante cambio político e institucional en el Ecuador, consagrado en la nueva Constitución de septiembre de 2008. Dada la articulación dentro del Plan Nacional para el Buen Vivir, el programa del BID se encontró bien compaginado con la agenda del país”. Precisamente el Programa de Reforma Institucional de la Gestión Pública se diseñó y fue efectivo durante ese período y se correspondió con diagnósticos y estrategias específicas del PNBV
- 2.3 La relación con la agenda del País se mantuvo constante hasta la finalización del proyecto. Igualmente, el Programa estuvo estrechamente vinculado a la Estrategia País del BID 2012 – 2017 a través principalmente de los Planes de Inversión para la Reforma Institucional de los Ministerios de Salud y Educación, los dos sectores pilares del Desarrollo Social que la estrategia del Banco incluía como prioritarios y a los que se aplicaron la mayor parte de los recursos del Componente 2 del Programa

a. Alineación con las necesidades de desarrollo del país

- 2.4 El PND/PNBV 2009 – 2014 tenía como doceavo objetivo el de “Construir un Estado Democrático para el Buen Vivir”⁵, ya que se requería “un profundo proceso de transformación del Estado”, de forma que se consolide un “servicio civil eficiente, meritocrático y orientado por resultados”. Para el efecto el Gobierno, antes del lanzamiento del Plan, ya había reorganizado la macroestructura de la función ejecutiva, como un paso inicial de una transformación que tenía que continuarse con la adecuación de cada una de las instituciones y la renovación y desarrollo del servicio civil.
- 2.5 A modo de diagnóstico el propio PNBV señalaba que “El ineficiente manejo del recurso humano del sector público, por parte del Estado, se configura, ineludiblemente, como el principal obstáculo para adoptar un nuevo régimen de desarrollo o un nuevo modelo de Estado”, al mismo tiempo que reconocía la poca efectividad que hasta ese momento había tenido la gestión por resultados y el atraso tecnológico en materia de gobierno electrónico en la gestión de la administración pública.
- 2.6 Al momento del diseño de la operación, múltiples estudios y diagnósticos mostraban el rezago relativo de la organización, los procesos y el funcionamiento del sector público ecuatoriano, todos los que fueron tomados en cuenta en la propuesta al Directorio y muchos sirvieron para establecer las líneas de base de referencia para los resultados buscados por el programa.⁶

⁵ Capítulo 7 objetivo 12 del documento del PNBV.

⁶ Análisis de SENPLADES sobre organización y funciones de las instituciones de la rama ejecutiva; encuestas del 2011 sobre calidad de los servicios públicos; diagnóstico de la calidad del servicio civil 2011, por ejemplo.

- 2.7 Al contribuir con el fortalecimiento del marco institucional para la reforma y con la renovación del servicio civil, el proyecto buscó satisfacer, en la medida de sus recursos, las necesidades de la estrategia nacional de resolver los obstáculos al desarrollo arraigados en el seno del aparato estatal. Al ser obviamente problemáticas que solo se resuelven en el mediano y largo plazo, la vigencia de los objetivos específicos del programa se mantuvo hasta el final del mismo.

b. Alineación Estratégica

- 2.8 Los resultados del proyecto significan un impacto positivo en la cobertura y calidad en la prestación de los servicios públicos, en especial los vinculados a los sectores sociales de salud y educación. Ello implica un vínculo estrecho con dos de las tres prioridades estratégicas de la acción del Banco en Ecuador para el período 2012 – 2017: (i) capital humano para asegurar mejores oportunidades para la generación de ingresos y estimular la productividad total de los factores; y (ii) gestión pública, para adaptar los nuevos mandatos legales a las necesidades del sector productivo y a las demandas sociales.
- 2.9 Cabe señalar que las prioridades de la estrategia del Banco en Ecuador se establecieron mediante un proceso de diálogo con el gobierno y se basaron en el análisis de los obstáculos y las brechas principales. Asimismo, es importante destacar que en el período analizado el Banco mantuvo estable su carácter de principal fuente de financiamiento internacional multilateral con una participación del 44%, convirtiéndose junto con la CAF en las fuentes multilaterales de financiamiento más importante para el país.
- 2.10 Por último, la mejora en la cobertura y calidad de la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía, con énfasis en los servicios de educación y salud, se alinean totalmente con dos retos del desarrollo identificados en la actualización de la estrategia institucional del Banco de 2015 para el período 2016 – 2019: (i) la exclusión social y la desigualdad; y (ii) la baja productividad e innovación.

c. Relevancia del Diseño

- 2.11 La lógica vertical del diseño seguía la siguiente cadena de resultados: (i) el desarrollo de capacidades metodológicas, instrumentales y de los recursos humanos de los organismos rectores de los procesos transversales de gestión pública (básicamente los integrantes del Comité) debía permitir una implantación oportuna y estandarizada del nuevo modelo de Estado y, por ende, una mejor gestión pública lo que contribuiría al cumplimiento de los objetivos establecidos en el PND y una más positiva percepción de la satisfacción de los usuarios de los servicios públicos; (ii) en paralelo, la implementación de planes de inversión de reforma institucional de las entidades individuales, acompañada de la renovación de sus servidores públicos facilitada por el espacio presupuestal ganado a partir del programa de desvinculaciones, debía redundar en mejoras de eficacia y eficiencia en la gestión de los sectores claves, de forma que aunada a la modernización de los procesos transversales impactaría en el cumplimiento de las metas del PND y en el incremento de la satisfacción del usuario de los servicios públicos.
- 2.12 El programa acompañó y estuvo integrado a una política de Estado, motivo por el cual sus resultados e impactos se combinaron con otras acciones de la función ejecutiva. Por ejemplo, desde su diseño el programa no intervino en la supresión o fusión de entidades y solamente pretendió apoyar la mejora del nivel normativo en tales aspectos.⁷

⁷ Ver, <http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36422097>, Enlace Electrónico – Lógica Vertical EC-L1094.

- 2.13 Para contribuir a obtener los resultados de alineación entre la acción y la estrategia gubernamental y alcanzar un perfil del servicio civil alineado a las prioridades estratégicas del Gobierno, los principales productos previstos del programa fueron: (i) Mecanismos de monitoreo de metas del PND fortalecidos; (ii) Personal del secretariado del comité y de la función ejecutiva capacitados; (iii) Sistemas de Planificación, Inversión Pública y Presupuestos interrelacionados; (iv) Subsistema de remuneración variable implementado; (v) Estudios y proyectos de apoyo técnico a la Reforma Institucional; (vi) Herramientas complementarias de la Norma Técnica del Modelo R difundidas; (vii) Norma Técnica del Art. 130 de la LOSEP elaborada (certificación de calidad del servicio); (viii) PIRIs aprobados por el Comité; (ix) PIRIs priorizados implementados con apoyo del Programa.
- 2.14 Desde el punto de vista de lógica conceptual, en el año 2015 el Modelo R inspirador del programa pasó a ser concebido como un primer nivel de madurez institucional comprometido que debía ser seguido por el Programa Nacional de Excelencia en la calidad de los servicios, PROEXCE⁸, que propone prácticas de excelencia en los componentes de liderazgo, planificación y estrategia, talento humano, procesos, gestión de alianzas y recursos, las cuales una vez adoptadas por las entidades son certificadas por la SNAP. Desde el punto de vista de la reforma institucional, la lógica vertical contenida en el diseño del programa tenía como elemento central la rectoría conjunta del proceso bajo el Comité de Gestión Pública Interinstitucional y el liderazgo técnico de la SNAP y la coordinación del EGP en los temas administrativos - financieros, y por ende, los vínculos de dicha rectoría y secretaría técnica y coordinación del EDG con las instituciones individuales del sector público que debían reformarse bajo la orientación del Modelo R de reestructuración de la función Ejecutiva. Dicha lógica institucional se sostuvo hasta octubre de 2016, cuando mediante Decreto No. 1212 la Presidencia de la República suprimió el Comité siguiendo su propia sugerencia y responsabilizó a cada una de las entidades integrantes las materias de reforma propias a sus respectivas competencias funcionales.
- 2.15 En la Tabla 1 se muestra que a nivel de Resultados y sus indicadores, estos no han sido modificados desde la aprobación del Proyecto por parte del Directorio.
- 2.16 El Anexo 2 Cambios en la matriz de resultados a nivel de productos (Outputs), contiene el detalle de las modificaciones procesadas en la Matriz de Resultados inicial. La mayor parte de las modificaciones consistieron en formalidades para ajustar la métrica contenida en la matriz a la evolución que indicaba la ejecución real. Sin embargo, hubo productos discontinuados según circunstancias que se explican en el siguiente párrafo.
- 2.17 Los productos inactivados fueron siete: 1. Automatización del proceso integral de reestructura implementada (Sistema Integrado de Modelo de Reestructuración de la Gestión Pública Institucional), 2. Sistema de información de la Gestión del Talento Humano (TH) implementado, 3. Personal del Comité de Reforma Institucional capacitado en planificación estratégica, 4. Normas legales referentes a reforma del estado y mecanismos institucionales para su implementación simplificadas, 5. Estudio para el Fortalecimiento del Instituto de la Meritocracia elaborado, 6. Plan de inversión de reforma institucional (PIRI) del Ministerio de Recursos Naturales No Renovables implementado, y 7. Plan de inversión de reforma institucional (PIRI) de la Agencia de Regulación y Control de Hidrocarburos implementado.

⁸ Acuerdo Ministerial 1181 SNAP 20 de julio 2015. La implementación del PROEXCE fue apoyada por el programa.

2.2 Efectividad

a. Declaración de objetivos de desarrollo del Proyecto.

- 2.18 El objetivo general del Programa es contribuir al cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo (PND). Los objetivos específicos son mejorar la alineación de la acción gubernamental de la función ejecutiva y el perfil del servicio civil con las prioridades estratégicas del gobierno. Los indicadores de impacto se establecieron como: (i) Metas del PND cumplidas según informe de seguimiento del SENPLADES, con una línea de base 2010 de 36.37% y una meta a 2016 de 66%; e (ii) Índice de satisfacción de los usuarios de los servicios públicos, según informes de calidad de los servicios públicos SENPLADES (ENEMDU-INEC), línea de base 2008 con un índice de 5.07 en una escala de 0 a 10 y una meta 2016 de 7.0.
- 2.19 El primer resultado esperado para obtener el objetivo se estableció como “Alineación entre la acción gubernamental y la estrategia del gobierno mejorada”, teniendo como único indicador el Índice de correspondencia entre programas presupuestarios y los programas nacionales o sectoriales, con una línea de base de un índice de 0.4 en el año 2008 y una meta de 0.6 para el año 2016, siguiendo en la evaluación la metodología PRODEV BID.
- 2.20 El segundo y último resultado esperado se fijó en un “Perfil del Servicio Civil alineado con las prioridades estratégicas del Gobierno”, estableciéndose los siguientes indicadores: (i) Índice de coherencia del servicio civil, con línea de base en 2011 de 0.13 y una meta en 2016 de 0.3; (ii) Indicador de capacidad funcional del servicio civil, con línea de base de 0.28 para 2011 y una meta para 2016 de 0.45; (iii) Indicador de Mérito del servicio civil con base en 0.33 para 2011 y un meta de 0.55 para 2016. Todos estos indicadores medidos según consultoría especializada en aplicar el Marco Analítico para el diagnóstico institucional de Servicio Civil (Longo), ha venido aplicando el Banco.

b. Resultados Alcanzados

- 2.21 La Tabla 1 recoge la información sobre resultados contenida en el PMR del Banco. De acuerdo con los datos que muestra, el programa tuvo un alto grado de cumplimiento de los indicadores de productos, resultados e impactos.⁹ En efecto, 15 de los 22 productos previstos fueron alcanzados en un 100% durante la ejecución del programa, 4 fueron desactivados, 2 muestran logros del orden del 50 y un solo producto no se realizó.
- 2.22 La Tabla 1 no contiene un detalle suficiente de información como para apreciar a cabalidad los logros del proyecto en función de los objetivos y metas de resultados aprobados por el Directorio del Banco. Ello es así porque algunos productos engloban subproductos o hitos relevantes y relativamente independientes entre sí, como son los casos del Producto 6 “Proyectos de apoyo técnico a la Reforma Institucional implementados” o cada uno de los 11 productos contemplados en el componente 2 como “PIRIs implementados”. En efecto, el producto 6 contempla 19 proyectos y cada uno de los PIRIs se desglosa en su interior en componentes de organización y procesos y en el componente de optimización o desvinculación de personal como consecuencia de la reforma.
- 2.23 El Producto 6 de proyectos de apoyo técnico representó el 76% de las asignaciones al componente 1, convirtiéndose así en el mecanismo principal del programa para fines

⁹ Se adjunta el documento de la Evaluación Final del programa prevista en las cláusulas contractuales.

del fortalecimiento del marco institucional para la reforma, es decir los organismos rectores que conformaban el CGPI. Los principales resultados alcanzados por medio de los productos del programa fueron:

- a) Trámites de 24 servicios institucionales simplificados.¹⁰
 - b) Estudios de evaluación del clima laboral y cultura organizacional implementados.
 - c) Diagnóstico del eSIGEF completado.
 - d) Diseño del marco de referencia conceptual del Sistema de Gestión de la Seguridad de la Información (SGFI) en el marco del sistema de gestión del Sistema Nacional de Finanzas Públicas.
 - e) Modelo de Procesos del Nivel Cero del Sistema Nacional de Finanzas Públicas elaborado.
 - f) Plataforma de Investigación de Mejoramiento de Servicios (PIMS) diseñada.
 - g) Bus de Servicios Gubernamentales fortalecido (Subsecretaría de Gobierno Electrónico).
 - h) Proceso de Gestión Integral de Archivo de la Función Ejecutiva implementado.
 - i) Estrategia de PROEXCE diseñada.
 - j) Fortalecimiento tecnológico SNAP (Modelo Control Ex post y Automatización y Autenticación de sistemas gubernamentales).
- 2.24 También dentro del componente 1, en el último semestre del 2016 se incorporó un proceso Nro. PMCSP-I-7-SBC-CF-7 “Consultoría de Implementación e implantación del Sistema Integrado de Gestión de las Finanzas Públicas” como parte del financiamiento del Programa, motivo por el cual surgió la necesidad de ampliar el plazo de último desembolso del Programa hasta el 3 de febrero de 2017. Este nuevo producto, naturalmente alineado con los demás del programa, impactará positivamente en la modernización de la gestión pública que persiguió el programa.
- 2.25 En relación con el segundo componente, la siguiente tabla evidencia la magnitud e importancia que el subproducto de las desvinculaciones tuvo al interior de los PIRIs institucionales.

TABLA A. RESUMEN DE DESVINCULACIONES FINANCIADAS POR EL PROYECTO BID 2653/OC-EC						
PIRIs financiados por el proyecto	Total, personas			Total, Costo US\$		
	Aporte Local	BID	Total	Aporte Local	BID	Total
<u>PIRI Educación</u>	<u>681</u>	<u>4,621</u>	<u>5,302</u>	<u>25,608,715</u>	<u>197,943,731</u>	<u>223,552,446</u>
Desvinculados (personas) Docentes	660	4,197	4,857	24,819,019	179,924,157	204,743,176
Desvinculados (personas) Código de Trabajo -Supresión de Partidas	0	229	229	0	9,784,564	9,784,564
Desvinculados (personas) Administrativos	21	195	216	789,696	8,235,009	9,024,705
<u>PIRI Salud</u>	<u>1,074</u>	<u>514</u>	<u>1,588</u>	<u>76,467,277</u>	<u>37,380,369</u>	<u>113,847,646</u>
Desvinculados (personas) Administrativos	270	110	380	19,223,617	0	19,223,617
Desvinculados (personas) Código de Trabajo - Supresión de Partida - Servicios auxiliares en Hospitales que después fueron externalizados	804	404	1,208	57,243,660	37,380,369	94,624,029

¹⁰ El Plan Nacional de Simplificación de Trámites a cargo de la SNAP elaboró un informe de soporte al presente PCR que consta en enlace electrónico y donde reporta 422 trámites simplificados en 2015 y 329 en 2016 para 52 y 41 instituciones públicas, respectivamente. Ver también análisis del Plan Nacional de Simplificación de Trámites elaborado por el Banco.

TABLA A. RESUMEN DE DESVINCULACIONES FINANCIADAS POR EL PROYECTO BID 2653/OC-EC						
PIRIs financiados por el proyecto	Total, personas			Total, Costo US\$		
	Aporte Local	BID	Total	Aporte Local	BID	Total
<u>PIRI Justicia</u>	<u>1,079</u>	<u>0</u>	<u>1,079</u>	<u>28,770,943</u>	<u>0</u>	<u>28,770,943</u>
Desvinculados (personas) Administrativos	252	0	252	8,316,185	0	8,316,185
Desvinculados (personas) Guías Penitenciarios	827	0	827	20,454,758	0	20,454,758
<u>PIRI Interior</u>	<u>876</u>	<u>0</u>	<u>876</u>	<u>25,664,594</u>	<u>0</u>	<u>25,664,594</u>
Desvinculados (personas) Administrativos	876	0	876	25,664,594	0	25,664,594
<u>Totales generales</u>	3,710	5,135	8,845	156,511,529	235,324,100	391,835,628
Fuente: Equipo de Gestión Ministerio de Finanzas.						

- 2.26 El total de desvinculaciones con cargo al programa que muestra la tabla significan, en relación con lo financiado por el Banco, un porcentaje del 94%, motivo por el cual la evaluación del resultado e impacto de dichas desvinculaciones prácticamente evalúa al programa en sí mismo. Al respecto se cuenta con cuatro estudios de referencia que se incluyen como enlaces electrónicos al presente PCR, los dos primeros del año 2015, cuando ya se habían producido los mayores costos en la materia: (i) Evaluación de Impacto de Implementación de la Reforma Institucional de la Función Ejecutiva – “Valoración del Impacto de las desvinculaciones de los servidores públicos”, IAGroup para la SNAP; (ii) Evaluación Intermedia del contrato de préstamo 2653/OC-EC, período enero 2012- junio 2015, Multigestión Asesores, MG¹¹; (iii) [Estudio de los Programas de Modernización Institucional y Desvinculaciones de Servidores Públicos Financiados por Proyectos del BID en Ecuador](#), Ben Roeth y Mauricio García, 2017; y (iv) Análisis de los Resultados del Programa de Jubilaciones del MINEDUC, Juan Ponce y Marcelo Drouet, 2018.
- 2.27 Los Ministerios de Educación y de Salud, en ese orden de importancia cuantitativa, fueron las instituciones priorizadas para la optimización del talento humano. Las cifras del cuadro muestran que el financiamiento del BID fue de mayor importancia relativa en el sector educativo, donde las desvinculaciones financiadas se concentraron en el personal docente, mientras que en Salud el personal desvinculados estaba bajo el Código de Trabajo y los servicios que venían prestando fueron posteriormente externalizados.
- 2.28 En el caso del personal docente desvinculado, la lógica consistió en su reemplazo por docentes con perfiles adecuados a las nuevas necesidades del servicio, seleccionados mediante concursos de méritos y sujetos a evaluación integral y sostenida por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEVAL), que había sido creado en 2012 con respaldo constitucional (Artículo 346), todo ello en el marco de la reforma educativa puesta en marcha, también del año 2012, con la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI) y su consecuente Nuevo Modelo de Gestión Educativa (NMGE).

¹¹ La evaluación intermedia incluye como producto un “Informe Ejecutivo del Estado de avance del Proceso de Reforma del Ministerio de Educación”. El estudio Evaluación de Impacto de Implementación de la Reforma Institucional de la Función Ejecutiva – “Valoración del Impacto de las desvinculaciones de los servidores públicos”, elaborado para IAGroup para la SNAP no se utiliza como referencia para desvinculaciones debido a que equivocadamente evalúa la efectividad del programa de desvinculaciones a partir de su efecto en la reducción de la planilla estatal, lo cual nunca fue el objetivo del programa.

- 2.29 La evaluación intermedia es coincidente y, en relación con el programa, las conclusiones se pueden ejemplificar con la siguiente cita: “ha sido de vital importancia para continuar con la incorporación de nuevos servidores, que dinamicen la actuación de la institución, en relación a las dos líneas de implementación; la primera es la relacionada con la recuperación de las facultades de rectoría, regulación y control del sistema nacional educativo a cargo del nivel central y por otro lado la implementación de niveles de gestión desconcentrados que no sólo implican la ubicación de unidades desconcentradas del MINEDUC a nivel zonal, distrital y circuital sino también la generación de espacios de micro planificación que permitan mejorar los servicios educativos a través de la racionalización de la oferta educativa y la localización estratégica de IE en base a la demanda efectiva” (tercer párrafo, página 76, Producto “Informe Definitivo del Estado de avance del Proceso de Reforma del Ministerio de Educación, conforme a lo indicado en el literal (b) de la sección III de los Términos de Referencia” evaluación intermedia de MG). Con respecto a cómo estos cambios han incidido en la calidad de los servicios al ciudadano, el análisis de resultados del programa (Ponce y Drouet) concluye que *“el reemplazo de nuevos docentes por docentes jubilados sí contribuye a mejorar la calidad de los aprendizajes de los alumnos. Se encuentra una asociación positiva entre el ingreso de nuevos docentes por concurso y las notas de los estudiantes en la prueba Ser Bachiller. El resultado es robusto en especial para matemáticas.”*
- 2.30 Los cambios que han permitido las desvinculaciones apoyadas por el programa en el sector salud y justicia también han sido críticos. En Salud, se ha apoyado la transición hacia un Sistema Nacional de Salud, con el Ministerio de Salud Pública (MSP) como único ente rector y varios proveedores organizados y coordinados entre sí, que deben implementar un modelo de atención con énfasis en la prevención y la atención primaria, la continuidad e integración de los servicios y su adaptación a las características de sus usuarios.¹² Por su parte, en el Sector Justicia se permitió la renovación completa del cuerpo de Gendarmes, contando ahora con personal profesional que es contratado por concursos de mérito.
- 2.31 Finalmente, el modelo de intervención del proyecto en materia de productos para desvinculación y renovación del talento humano ha sido continuado en operaciones posteriores del Banco con el País, por ejemplo: (i) “Mejoramiento de la calidad de los servicios públicos” EC-L1118 por US\$270 millones de financiamiento BID, año 2013; y (ii) Mejora en la calidad en la prestación de los servicios sociales en preparación, EC-L1227 US\$237.6 millones financiamiento BID.
- 2.32 En materia de productos, el diseño de la operación previó que en el componente 2 para obtener los PIRIs implementados se incluyese, además del financiamiento de las desvinculaciones para la optimización del talento humano, presupuesto asignado a la elaboración de los PIRIs de las entidades priorizadas y a la implementación de tales planes, los que debían seguir la orientación metodológica del Modelo R cuyo desarrollo estaba regido por la SNAP.
- 2.33 En el año 2015, en el marco de la consultoría para la SNAP de evaluación del impacto de la reforma institucional de la función ejecutiva, se elaboró un Informe de Avance Implementación del Modelo R en las instituciones priorizadas. Para el efecto el Informe abarcó 24 instituciones priorizadas, dentro de las cuales se encuentran las cuatro en las que la intervención del proyecto permitió financiar desvinculaciones (Ministerios de Educación, Salud, Justicia e Interior). Según el Informe y la metodología aplicada por

¹² Ver página 4 [Propuesta de Préstamo EC-L1227](#).

componente y por elemento transversal, las cuatro entidades se ubican en el promedio general de avance en la implementación del Modelo del orden del 70%.

- 2.34 De las cuatro entidades mencionadas en las que se priorizaron inversiones en desvinculaciones, el Ministerio del Interior también muestra productos de desarrollo organizacional financiados por el programa: (i) el plan de carrera Técnico Profesional de Puestos Clave de la Policía Nacional, que posibilitará la implementación de un innovador sistema de carreras especializadas en la Policía; y (ii) la adquisición de equipos tecnológicos (lectores biométricos y de pasaportes) para fortalecer el Sistema de Migración del Ecuador. Además de las entidades mencionadas, otras tres entidades presentan resultados organizacionales atribuibles al programa: Ministerio de Finanzas, Ministerio de Trabajo y la Agencia de Regulación y Control Minero¹³.
- 2.35 En materia de los resultados buscados por el programa, Alineación entre la acción gubernamental y la estrategia del Gobierno mejorada y Perfil del Servicio Civil alineado a las prioridades estratégicas del Gobierno, los datos de la Tabla 2 son positivos: 100% de cumplimiento de la meta para el primer resultado y 79% en promedio de cumplimiento de los tres indicadores del segundo resultado, en relación con las respectivas líneas de base. Según los documentos de la operación, la medición de los indicadores debía provenir de fuentes externas. Corresponde señalar que en el presente PCR tales indicadores no han sido medidos a la finalización del proyecto sino en fechas intermedias: (i) El índice de correspondencia entre programas presupuestales y los programas nacionales o sectoriales está tomado de una evaluación SEP PRODEV BID del año 2013, cuyo apartado para Ecuador se incluye como enlace electrónico; (ii) Los tres indicadores referidos al Perfil del Servicio Civil corresponden al Diagnóstico Institucional del Servicio Civil realizado en 2015 por el consultor Luciano Strazza del BID, documento que también se incluye en enlace electrónico.
- 2.36 El Diagnóstico mencionado en el párrafo anterior, que utilizó igual metodología de análisis que la aplicada para la línea de base de 2011, afirma: “Cuatro años más tarde se advierte una evolución promedio importante en todas las medidas. Todos los índices de calidad aumentaron entre 7 y 26 puntos, y los subsistemas entre 8 y 26 puntos (con la única excepción de la Gestión del Rendimiento que mantuvo el mismo nivel de 2011). De este modo, el ISC escaló de 21 a 41/100 puntos, ubicándose en un nivel medio-alto de desarrollo y por encima del promedio regional (40 puntos).¹⁴”
- 2.37 Los indicadores de impacto, Nivel de cumplimiento del Plan Nacional de Gobierno y Satisfacción del usuario de servicios públicos, debían ser medidos de fuentes oficiales, en el primer caso de informes de SENPLADES sobre el seguimiento del PND y en el segundo mediante informes de calidad de los servicios públicos de las encuestas regulares SENPLADES-ENEMDU-INEC. Los datos de los mencionados indicadores

¹³ El MF no presentó PIRI para aprobación del CGPI, sin embargo, se computan como inversiones del aporte fiscal del programa una serie de proyectos enmarcados en el proceso de reforma institucional del Ministerio. El PIRI del MDT, financió: (i) Firma/ Optimización de procesos sustantivos alineados al modelo de gestión; (ii) Bienes/ Licencias para el Centro de Contacto Telefónico del MDT; (iii) 41 Kioscos Completos para el Sistema de Turnos; (iv) Firma/ Implementación del nuevo Modelo de Gestión Institucional. El PIRI de la Agencia de Regulación y Control Minero, previa aprobación de la SNAP, canalizó la totalidad de los recursos hacia la implementación del Proyecto: Interoperabilidad entre los Municipios y la Agencia de Regulación y Control Minero - ARCOM para el manejo del Catastro Minero Nacional.

¹⁴ El desarrollo actual del servicio civil ecuatoriano se encuentra por encima de la República Dominicana (39 puntos), Nicaragua (35), El Salvador (34), Panamá (29), Paraguay (26), Guatemala (24), Bolivia (21) y Honduras (12). En cambio, Chile (67), Brasil (65), Costa Rica (54), Uruguay (52) y Colombia (52) lo superan. Por su parte, México y Perú presentan el mismo puntaje que Ecuador (41).

que se consignan en la Tabla 2 provienen de la evaluación intermedia del 2015 en el primer caso y, en el segundo, de mediciones públicas del SIN oficial al año 2016. Aunque no se ha realizado una evaluación de impacto específica del proyecto, ambos indicadores muestran grados de avance del cumplimiento de metas del orden del 108,77% y del 84,46%, respectivamente.

- 2.38 En el año 2016 la SNAP, por intermedio de la Dirección Nacional de Evaluación de la Gestión de su Subsecretaría de Control y Evaluación de la Gestión, desarrolló y aplicó una evaluación de la percepción ciudadana de los servicios públicos complementaria de los resultados que venía mostrando el módulo calidad de los servicios públicos de ENEMDU – INEC. Este trabajo, que se puede consultar en enlace electrónico al presente PCR, estaría indicando un índice promedio de percepción del usuario (IPU) de 7.34 en una escala de 0 a 10. Al constituir una medición que no tiene aún periodicidad, el indicador consignado en el PCR se basa en el indicador pactado en los documentos de la operación.
- 2.39 Por último, dado que el programa estuvo estrechamente vinculado a las políticas públicas de transformación institucional de la función ejecutiva del Estado, se incluye como enlace electrónico el folleto SENPLADES “La Década Ganada” de enero 2017, donde en los indicadores del capítulo referido al Estado se puede constatar el vínculo entre los resultados del gobierno y los productos, resultados e impactos del programa cuya terminación se reporta.

Tabla 1. Matriz de Resultados Alcanzados¹⁵

Impacto/Indicador		Valor Línea base	de de	Año línea base	de de	Metas y alcance real		% Alcanzado	Medios de verificación
Impacto #1 Contribuir al cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo (PND)									
Indicador #1.1 Nivel de cumplimiento del PND	%	36.37		2010	P P(a) A	66 66 68.6		108.77	Informe de seguimiento del PNBV 2009 – 2013 SENPLADES, ver enlace Electrónico Evaluación Intermedia.
Impacto #2 Incrementar la satisfacción del usuario de los servicios públicos									
Indicador #2.1 Satisfacción del usuario de los servicios públicos (Indicador en escala de 1 a 10)	%	5.07		2008	P P(a) A	7 7 6.7		84.46	Informe de Calidad de los Servicios Públicos SENPLADES ENEMDU INEC, junio 2016, ver enlace electrónico

Resultado/Indicador		Valor Línea base	de de	Año línea base	de de	Metas y alcance real		% Alcanzado	Medios de verificación
Resultado #1 Alineación entre la acción gubernamental y la estrategia del gobierno mejorada									
Indicador #1.1 Índice de correspondencia entre programas presupuestarios y los programas nacionales o sectoriales	Índice	0.4		2008	P P(a) A	0.6 0.6 0.6		100.00	Evaluación SEP PRODEV BID año 2013 último dato disponible, “Construyendo gobiernos efectivos, Resúmenes ejecutivos de los informes nacionales”, Ecuador, BID, ver enlace electrónico
Resultado #2 Perfil del Servicio Civil alineado a las prioridades estratégicas del Gobierno									
Indicador #2.1 Índice de coherencia del Servicio Civil	Índice	0.13		2011	P P(a) A	0.3 0.3 0.33		118.00	Consultoría especializada que aplicará el Marco Analítico para el diagnóstico Institucional de sistemas S.C. (Longo). Último dato disponible Diagnóstico Institucional del Servicio Civil, 2015, BID, Luciano Strazza, ver enlace electrónico
Indicador #2.2 Indicador de capacidad funcional del servicio civil	Índice	0.28		2011	P P(a) A	0.45 0.45 0.33		29.00	
Indicador #2.3 Indicador de Mérito del Servicio Civil	Índice	0.33		2011	P P(a) A	0.55 0.55 0.53		91.00	

¹⁵ Oficio Nro. SENPLADES-SSE-2017-0451-OF 26 de octubre de 2017 sobre Indicadores de Impacto.

Producto ¹⁶		Valor de Línea de base	Año de línea de base	Metas y alcance real		% Alcanzado	Medios de verificación
Componente 1: Fortalecimiento del Marco Institucional para la Reforma							
Producto #1 Mecanismo de monitoreo de metas del PND fortalecido	Mecanismo			P P(a) A	1 1 1	100.00	Cumplido mediante CAN/CEC-1201/2014 del 14 de julio de 2014
Producto #2 Sistemas de Planificación, Inversión Pública y Presupuestos interoperados	Sistema			P P(a) A	2 2 2	100.00	Cumplido/ Interoperabilidad entre el e-SIGEF y SIPeIP comenzó en febrero 2014 y está en optimización
Producto #3 Automatización del Proceso Integral de Reestructura Implementada	Sistema			P P(a) A			Producto inactivo CAN/CEC-180/2016 Del 4 de febrero 2016
Producto #4 Herramientas complementarias a la Norma Técnica del Modelo R difundidas	Herramientas			P P(a) A	2 2 2	100.00	
Producto #5 Personal del Secretariado del Comité y de la Función Ejecutiva capacitado	Funcionarios			P P(a) A	76 1230 1485	100.00	Cumplido 2014: 1170 participantes en el Congreso CLAD 2014
Producto #6 Proyectos de apoyo técnico a la Reforma Institucional implementados	Proyectos			P P(a) A	13 19 19	100.00	Comunicaciones oficiales donde se Reportan los hitos o proyectos cumplidos
Producto #7 Sistema de Gestión Estratégica del Talento Humano (TH) implementado	Sistema			P P(a) A			Producto cuya inactividad se solicitó en Informe semestral 2015 - 2
Producto #8 Sub-sistema de Remuneración Variable de la Función Ejecutiva implementado	Sub-sistema			P P(a) A	1 1 1	100.00	
Producto #9 Plan de mitigación social implementado ¹⁷	Plan			P P(a) A	1 1 1	100.00	Cumplido mediante CAN/CEC/2352/2013
Producto #10 Norma Técnica del Art. 130 de la LOSEP elaborada	Norma			P P(a) A	1 1 1	100.00	Norma emitida

¹⁶ Donde: P = Programación inicial; P (a) = Meta Anual Revisada; A = Actual.

¹⁷ Personas beneficiadas del plan (Total de personas afectadas dentro de este programa: 4571, grado de aceptación del programa 80%) de mitigación social.

Producto ¹⁶		Valor de Línea de base	Año de línea de base	Metas y alcance real		% Alcanzado	Medios de verificación
Producto #11 Estudios para el fortalecimiento del Monitoreo de la Reforma elaborados	Estudios			P P(a) A	2 2 1	50.00	
Personal del Comité de Reforma Institucional capacitado en planificación estratégica	Personal			P P(a) A	0 0 0		Producto inactivado
Normas legales referentes a reforma del estado y mecanismos institucionales para su implementación simplificadas	Normas			P P(a) A	0 0 0		Producto inactivado
Estudio para el Fortalecimiento del Instituto de la Meritocracia elaborado	estudio			P P(a) A	0 0 0		Producto inactivado
Componente 2: Elaboración e implementación de Planes de Inversión de Reforma Institucional (PIRIs)							
Producto #12 PIRIs aprobados por el Comité	PIRIs			P P(a) A	11 5 5	45.45	
Producto #13 PIRI del Ministerio de Educación implementado	PIRIs			P P(a) A	1 1 1	100.00	Cumplido 2016-2. Las inversiones priorizadas por el PIRI del MINEDU (financiamiento de Procesos de Optimización del Talento Humano) fueron concluidas en el 2016.
Producto #14 Planes de inversión de reforma institucional (PIRIs) del Ministerio de Salud implementado.	PIRIs			P P(a) A	1 1 1	100.00	Las inversiones priorizadas en el PIRI del MSP (financiamiento de Procesos de Optimización del Talento Humano), fueron concluidas en el 2016.

Producto ¹⁶		Valor de Línea de base	Año de línea de base	Metas y alcance real		% Alcanzado	Medios de verificación
Producto #15 Planes de inversión de reforma institucional (PIRIs) del Ministerio de Justicia implementado	PIRIs			P P(a) A	1 1 1	100.00	Cumplido 2016-2. Esta entidad no presentó PIRI para aprobación del CGPI. No obstante, los costos del personal desvinculado en los años 2011 y 2012 financiado con recursos fiscales, se han incorporado como costo del Proyecto en el PMR, por tanto, debe considerarse como cumplido como parte de los productos financiados 100% con recursos fiscales.
Producto #16 Planes de inversión de reforma institucional (PIRIs) del Min. de Finanzas implementado.	PIRIs			P P(a) A	1 1 1	100.00	Cumplido 2016-2. Esta entidad no presentó PIRI para aprobación del CGPI. No obstante, forma parte de las inversiones del aporte fiscal del programa una serie de proyectos enmarcados en el proceso de reforma institucional del Ministerio; por tanto debe considerarse como cumplido como parte de los productos financiados 100% con recursos fiscales.
Producto #17 Planes de inversión de reforma institucional (PIRIs) del Ministerio del Interior implementado	PIRIs			P P(a) A	1 1 1	100.00	
Producto # 18 Plan de inversión de reforma institucional (PIRI) del Ministerio de Recursos Naturales No Renovables implementado	PIRIs			P P(a) A	1 0		Producto inactivado

Producto ¹⁶		Valor de Línea de base	Año de línea de base	Metas y alcance real		% Alcanzado	Medios de verificación
Producto #19 Plan de inversión de reforma institucional (PIRI) de la Agencia de Regulación y Control Minero implementado	PIRIs			P P(a) A	1 1	100.00	Cumplido 2016-2. Previa aprobación de la SNAP se canalizó la totalidad de los recursos del PIRI hacia la implementación del Proyecto Interoperabilidad entre los Municipios y la Agencia de Regulación y Control Minero - ARCOM para el manejo del Catastro Minero Nacional. A diciembre se tenía un avance del 71% (5/7 productos). Considerando el nivel de avance y previa coordinación con el BID el producto se considera como cumplido. La ARCOM ha notificado que en marzo de 2017 se cierra el contrato.
Producto # 20 Plan de inversión de reforma institucional (PIRI) de la Agencia de Regulación y Control de Hidrocarburos implementado	PIRIs			P P(a) A	1 0		Producto inactivado
Producto #21 Plan de inversión de reforma institucional (PIRI) del Ministerio de Trabajo implementado	PIRIs			P P(a) A	1 1	100.00	
Producto #22 Plan de inversión de reforma institucional (PIRI) de la Agencia de Regulación y Control Sanitario implementado	PIRIs			P P(a) A	1 0	0	PIRI aprobado por el CGPI en Enero/2015. A pesar de las gestiones realizadas por el Equipo de Gestión del Ministerio de Finanzas y la SNAP, no fue posible concretar la implementación del PIRI de la ARCSA. Una parte de los recursos de este PIRI fueron transferidos al financiamiento de nuevos procesos de Optimización de Talento Humano y la otra parte fueron cancelados.

c. Análisis de Efectividad

- 2.40 Los resultados perseguidos por el proyecto (Mejora de la alineación entre la acción gubernamental y la estrategia del Gobierno y Perfil del Servicio Civil alineado a las prioridades estratégicas del Gobierno) responden a políticas de [reforma del Estado](#) ([ver resumen de las mismas](#)) contenidas en el PND y que pueden sintetizarse como “Gestión de Servicios” y “Optimización de Talento Humano”. En tal sentido, los productos del proyecto confluyen con otras iniciativas complementarias para alcanzar los resultados. De otra parte, al momento del PCR no se había llevado a cabo una evaluación de impacto que se aproximase a la situación contrafactual no observable, es decir qué hubiera sucedido sin la ejecución del programa.
- 2.41 Por último, dado que el programa estuvo estrechamente vinculado a las políticas públicas de transformación institucional de la función ejecutiva del Estado, se incluye como enlace electrónico el folleto SENPLADES “La Década Ganada” de enero 2017, donde en los indicadores del capítulo referido al Estado se puede constatar el vínculo entre los resultados del gobierno y los productos, resultados e impactos del programa cuya terminación se reporta.
- 2.42 Para analizar la atribución de los resultados en función de las actividades y productos específicos financiados por el programa, entre otros elementos, se ha tomado en consideración la información detallada del PEP ejecutado por el proyecto que se adjunta en enlace electrónico.
- 2.43 En materia de mejoramiento de la gestión de procesos de los servicios públicos (tercera fase del Modelos R), la contribución del proyecto se dio a través del fortalecimiento del marco institucional, principalmente por medio de la SNAP principal responsable de la rectoría del cambio. En tal sentido dentro del componente 1 del proyecto se destacan los productos listados en el párrafo 2.23 anterior que impactaron sensiblemente en la racionalización de los procesos de gestión.
- 2.44 En cuanto a la optimización del talento humano contemplado en los PIRIs implantados mediante el componente 2, se destaca:
- a) Los datos de la Tabla A sobre desvinculaciones financiadas por el proyecto¹⁸, muestra que las mismas constituyen el 94% del financiamiento total del Banco, como ya se ha dicho, al mismo tiempo que del total de 8,845 personas desvinculadas el 78% (6,890) correspondieron a los sectores sociales de educación y salud (5,302 y 1,588, respectivamente). Una tendencia que es similar a la que siguió la política de Estado financiada por fuera del proyecto, según la mencionada evaluación de impacto sobre desvinculaciones realizada para SNAP en 2015.
 - b) Los servicios de salud y educación son utilizados por más del 75% de la población, siendo superados solamente por los servicios de Transporte Público (88%), Documentación Ciudadana (83%) y Carreteras (77%). En tal sentido, los modelos específicos para mejorar la calidad de ambos servicios incluyen la optimización del talento humano, sustituyendo personal no ingresado por concurso, en edad de jubilarse o sin satisfacer las condiciones mínimas requeridas, por personal nuevo seleccionado mediante concursos de oposición y mérito y sujetos a carreras

¹⁸ Las modalidades de desvinculación en cumplimiento de las leyes incluyeron: jubilación, compra de renuncias, despido intempestivo, supresión de puestos, jubilación por invalidez, desahucio y renuncia voluntaria.

meritocráticas y a evaluación periódica. Es decir, talento humano no igual ni inferior al representado por el personal desvinculado, según lo explicita la política gubernamental en la materia.

- c) Según la evaluación de impacto de las desvinculaciones que se viene comentando, a fines de 2014, las personas desvinculadas de ambos sectores, contra todas las fuentes de financiamiento, sumaban 25,110 (21,851 educación y 3,259 salud), lo que implica que la importancia relativa de las desvinculaciones computadas al programa estaría representando, a esa fecha, más de la cuarta parte de las desvinculaciones de ambos sectores, lo que da una idea del impacto del proyecto en la política de optimización del talento humano, sin computar el financiamiento otorgado por otras operaciones del Banco para la misma finalidad.
- d) La política de optimización del talento humano y mejora del servicio apoyada por el proyecto, muestra como efectos indirectos atribuibles: (i) el índice de calificación a la educación pública según el SNI de SENPLADES evolucionó de 6.49 en 2012 a 6.83 en 2017; (ii) el mismo índice para salud pública subió de 5.84 en 2012 a 6.12 en 2017; (iii) en 2006 los estudiantes ecuatorianos se encontraban sustancialmente por debajo del promedio regional en su desempeño en lenguaje y matemáticas en 3º y 6º grado (SERCE), en 2013 habían alcanzado un desempeño similar al promedio latinoamericano en la prueba TERCE (BID, 2017); (iv) en 2012 se introdujo con apoyo del Banco el Modelo de Atención Integral en Salud (MAIS) expandiéndose en forma sustancial la cobertura de los servicios a la población y aumentando la utilización de los mismos¹⁹; (v) la cobertura de la prestación de servicios públicos en ambos sectores se amplió notoriamente en el decenio posterior al 2006, período durante el cual se ejecutó el programa. Por ejemplo, el número de médicos por cada 10,000 habitantes pasaron de 9 en el año 2006 a 18 en 2015; por su parte la matrícula estudiantil pública creció 54% entre los años lectivos 2007-2008 y 2015-2016 mientras que la matrícula privada se incrementó solo un 11%.²⁰.

2.45 Por último, la atribución de resultados debe compartirse con otras operaciones del Banco que han seguido similar enfoque, como es el caso del Programa de Mejoramiento de la Calidad de los Servicios Públicos, Préstamo 3073/OC-EC, aprobado en diciembre 2013 siguiendo un esquema similar al de la operación cuya terminación se reporta, principalmente en cuanto a la optimización del talento en el sector público. La tabla B muestra que, desde el punto de vista del financiamiento, ambos préstamos 2653/OC-EC y 3073/OC-EC vinculados del Banco representaron el 43% del costo total del programa gubernamental, lo que permite afirmar, al menos en el objetivo de optimizar el talento humano, que los resultados son atribuibles en gran medida al impacto de ambas operaciones.

¹⁹ Incremento de controles prenatales, de parto institucional y de consultas ambulatorias en el primer nivel de atención pública, etc.

²⁰ Publicación de SENPLADES 10 años de revolución ciudadana.

Tabla B. Programa gubernamental de Reforma Institucional de la Gestión Pública – Financiamiento total por fuentes						
AÑOS	RECURSOS FISCALES (PGE)	PRÉSTAMOS EXTERNOS BID 2653/OC-EC	PRÉSTAMO EXTERNOS BID 2 3073/OC-EC	TOTAL PRÉSTAMOS EXTERNOS BID	PRESTAMOS INTERNOS	TOTAL
2011	110.548.715	-	-	-	-	110.548.715
2012	194.676.822	156.969.927	-	156.969.927	-	351.646.749
2013	147.098.503	41.506.547	27.000.000	68.506.547	-	215.605.049
2014	88.463.106	16.700.719	145.460.200	162.160.919	18.430.575	269.054.600
2015	75.330.639	19.037.296	80.820.400	99.857.696	36.861.150	212.049.485
2016	3.645.571	15.717.155	10.472.400	26.189.555	18.430.575	48.265.701
2017	1.620.243	68.356	6.247.000	6.315.356	-	7.935.599
2018	280.000	-	-	-	-	280.000
TOTAL	621.663.597	250.000.000	270.000.000	520.000.000	73.722.300	1.215.385.897
Fuente: Ministerio de Relaciones Laborales según resumen del programa de SENPLADES						

- 2.46 En conclusión, si bien los resultados alcanzados no son atribuibles en un 100% al programa, éste fue un instrumento significativo al menos al viabilizar la optimización del talento humano que parece estar sustentando los logros en dos de los sectores prioritarios de las políticas públicas en Ecuador: Salud y Educación.

d. Resultados inesperados

- 2.47 No se identificaron resultados imprevistos como consecuencia de la ejecución de la operación que no hayan sido incluidos en los documentos de diseño y que hayan tenido una magnitud importante en términos de relevancia y de atribución al proyecto.

2.48 Eficiencia

- 2.49 Durante el diseño de la operación se había realizado un Análisis Beneficio – Costo (ABC) o análisis costo/beneficio en la terminología del Banco, el cual se encuentra disponible para consulta en los enlaces electrónicos del documento de propuesta al Directorio. El análisis se practicó con base en los parámetros metodológicos generales establecido en aquella época para el Sistema de Inversión Pública de Ecuador.
- 2.50 El mencionado estudio había concluido en que, a precios sociales (sin incluir impuestos), con una tasa social de descuento del 11% y un horizonte de evaluación de 10 años, el Valor Actual Neto (VAN) del programa era de US\$60.4 millones para una Tasa Interna de Retorno (TIR) del 24%, todo lo que avalaba la viabilidad y conveniencia de ejecutar el programa.
- 2.51 El ABC que se comenta había identificado como beneficios económicos esperados del proyecto: (i) Mejora de los servicios públicos que se manifestaba en una disminución de tiempos de demora en la prestación de servicios y realización de trámites administrativos ante la totalidad de las entidades de la función ejecutiva, estimándose la disminución promedio en 30 minutos, es decir la mitad del tiempo promedio previo, con un beneficio unitario dado por la mitad del valor hora del salario básico fijado en US\$2.28 la hora para aquella época (es decir US\$1.14 de beneficio social por trámite);

(ii) Liberación de recursos por eliminación de sobre posición de funciones²¹ y por la desvinculación de personal no necesario, lo que generaría en las instituciones la capacidad de aplicar los recursos liberados a mejorar otros servicios prioritarios (educación y salud, entre otros); y (iii) Eliminación de pagos indebidos como consecuencia de la implementación de un sistema de información para gestionar el talento humano, lo que daría transparencia al tema de registro de personal y liquidación de nóminas, cálculo que asumía que el 1% de los trabajadores en nómina luego de las desvinculaciones seguirían constituyendo pagos indebidos.

- 2.52 A fines de 2013, el anexo de Análisis Económico para la aprobación por el Banco del Programa de Mejoramiento de la Calidad de los Servicios Públicos, Préstamo 3073/OC-EC, en referencia al proyecto cuya terminación se reporta, señaló: *“El Programa tiene 2 años de ejecución y de la realización de la Evaluación Intermedia sigue siendo rentable socialmente con un VAN de US\$ 18.9 millones y una TIR de 14%, y se concluye que debe seguir siendo ejecutado, sin embargo no puede seguir habiendo cambios ni retrasos. Lo más resaltante de los avances de acuerdo a la evaluación intermedia es que i) en materia de la desvinculación de personal no necesario y los gastos operativos asociados a ello, se han generado un VAB de US\$ 181 millones; ii) es necesario reforzar los avances en la mejora de los servicios.”*
- 2.53 A la finalización del programa a principios de marzo 2017, el tercer beneficio previsto por eliminación de pagos indebidos no tuvo concreción ya que el instrumento causal, el Sistema de información de la Gestión del Talento Humano (TH), fue discontinuado en febrero 2016 por resolución del Comité de Gestión Pública Interinstitucional. En consecuencia, los beneficios económicos quedaron restringidos a la Mejora de los Servicios Públicos y a la Liberación de Recursos.
- 2.54 El análisis económico de costo beneficio por concepto de mejora de los servicios públicos había asumido que se reduciría en 30 minutos la demora en la prestación de un servicio al público, tomando como base de cálculo del VAN 400 servicios administrativos diarios por cada una de las 147 instituciones consideradas para un total de 240 días laborables al año. Con el fin de poner en marcha el plan de simplificación, en el año 2013 se creó el Comité de Trámites Interinstitucionales el que, ya en 2014, puso en marcha el portal “Tramiton” (www.tramiton.to) con la finalidad de concretar el levantamiento de todos los procesos y trámites que resultaban engorrosos para la ciudadanía y que en función de la demanda dieran lugar a un plan nacional de simplificación (PNST).
- 2.55 La simplificación significativa de los trámites por vía del PNST se concretó en los años 2015 y 2016 y, según informe de la Dirección Nacional de Servicios y Procesos de la SNAP del 16 de mayo de 2017, se obtuvieron los resultados que se resumen en la Tabla C.

Tabla C Resultados PNST 2015 y 2016			
Concepto	Línea Base 2014	Resultado Fines 2016	Beneficio
Instituciones comprendidas	93	93	n/a
Trámites individuales simplificados	751	751	n/a
Número requisitos o soportes promedio del trámite	6	3	3

²¹ En estricto sentido el programa no tuvo incidencia en la eliminación de las super posición de funciones cuando la misma se originaba en supresión de entidades, solo incidió en el diseño e implementación de los PIRIs institucionales.

Tiempo de respuesta horas laborables promedio	190	96	94
Interacciones promedio ciudadano institución por trámite	2.8	1.5	1.3

- 2.56 Dado que los beneficios por eliminación de pagos indebidos no se produjo como consecuencia de la ejecución del programa y que la información de los resultados del plan nacional de simplificación de trámites de SNAP no tiene la robustez necesaria para expandir beneficios, la evaluación económica ex post que soporta al PCR en materia de eficiencia se centrará en los beneficios y costos de los resultados alcanzados, proceso de desvinculación, con la optimización del talento humano en los sectores de educación y salud, productos hacia los cuales se aplicaron la mayor parte de los recursos del programa.
- 2.57 El modelo de evaluación de efectos del programa en el sector educación se basa en tres indicadores principales: (i) Efecto cantidad, que representa el aumento de cobertura derivado de incrementar la productividad, es decir, con un mismo valor de masa salarial se aumenta el número de estudiantes que acceden a la educación; (ii) Efecto calidad, estimado a largo plazo según la hipótesis que una persona educada en la mayoría de las circunstancias logra un mejor ingreso respecto de quien no completa la educación secundaria; y (iii) Efecto costo, generado por la reducción en el gasto salarial que se logra por la reducción del número neto de docentes y porque el salario de los docentes que se incorporan es inferior al de los docentes desvinculados²².
- 2.58 Por su parte, el modelo de análisis que el estudio contiene para el sector salud, al igual que en la evaluación del sector educativo, se basa en Efecto cantidad de profesionales médicos; Efecto calidad, en la prestación de servicios y, por último, el Efecto costos involucrados en la prestación de tales servicios.
- 2.59 El detalle de los supuestos usados en los análisis y las evaluaciones resultantes en cada uno de los efectos, constan en el documento “Evaluación Económica Ex Post – Programa de Reforma Institucional de la Gestión Pública – Contrato No. 2653/OC-EC”, de noviembre de 2017.
- 2.60 Para el sector educativo, el resultado de la evaluación económica ex post del gasto en desvinculaciones, combinando los tres efectos del caso, muestra una TIR en todos los escenarios, aun cuando el porcentaje de nuevos docentes supere a los desvinculados (Escenario 6 con 103% de reemplazo) superior al 11% que fue la tasa de descuento que justificó la operación al momento de su preparación y, en el mejor de los escenarios con una tasa de reemplazo del 50%, una TIR de 20% para un valor actual neto de US\$189.7 millones.
- 2.61 El análisis ex post en el sector salud implicó desarrollar un modelo específico, ya que los gastos salariales, pese a las desvinculaciones, se incrementaron tanto por efecto de cantidad de médicos como por incremento salarial sensible. El modelo adoptó un análisis beneficio costo asumiendo como beneficio el aumento de cobertura en

²² Si bien este efecto de reducción del gasto salarial no fue el objetivo del programa, igual se analizó para cuantificar los efectos en caso de que el reemplazo de los docentes no se hubiese dado según lo previsto.

servicios de salud relacionado con incremento de consultas médicas como consecuencia del incremento en el número y la duplicación de la jornada diaria que pasó de 4 a 8 horas. La mayor oferta de servicios no fue acompañada por el incremento de las consultas las que, en promedio, solo aumentaron un 40%, por lo que el beneficio económico se consideró como el costo evitado de atenderse privadamente. Esos beneficios se restan del total de gastos salariales incrementados para concluir en el beneficio neto. El resultado indica que los resultados no alcanzarían la tasa de descuento del costo social de oportunidad, 11%, sólo cuando el costo de una consulta privada médica sea inferior a US\$33, circunstancia de baja probabilidad dado el contexto económico dolarizado del País y su grado de apertura.

- 2.62 En conjunto la evaluación económica ex post de ambos sectores concluye en la eficiencia del programa, considerando la tasa de descuento de la evaluación inicial, 11%, tal como se comprueba en la documentación de soporte al presente PCR.

Table 2 Costs of the Project²³

PROGRESO FINANCIERO DE LOS PRODUCTOS (US\$)										
Componente No.1: Fortalecimiento del Marco Institucional para la Reforma				<u>Costo revisado del componente</u> 11,573,563.94						
Producto				2011	2012	2013	2014	2015	2016	EOP 2017
1.1	1 - Mecanismo de monitoreo de metas del Plan Nacional de Desarrollo (PND) fortalecido.	Mecanismo	P							0
			P(a)					0	0	
			A	0	0	0	0	0	0	

Producto		Unidad de Medida		2011	2012	2013	2014	2015	2016	EOP 2017
1.2	5 - Personal del Secretariado del Comité y de la Función Ejecutiva capacitado	Funcionarios	P			20,000	30,000	51,000		101,000
			P(a)		8,000	20,000	589,945	245,028.25	99,500	516,317.7
			A	0	0	40,705	205,759.45	170,353.25	99,497.75	516,315.45

Producto		Unidad de Medida		2011	2012	2013	2014	2015	2016	EOP 2017
1.3	2 - Sistemas de Planificación, Inversión Pública y Presupuestos Inter operados	Sistema	P							0
			P(a)					0	0	
			A	0	0	0	0	0	0	

Producto		Unidad de Medida		2011	2012	2013	2014	2015	2016	EOP 2017
----------	--	------------------	--	------	------	------	------	------	------	----------

²³ For multiphase projects, a separate cost table should be prepared for each phase. For PBLs, the decomposition of costs per component is not required.

1.4	7- Sistema de información de la Gestión del Talento Humano (TH) implementado	Sistema	P			1,842,000	1,981,196			3,823,196
			P(a)			1,842,000	360,900	133,396.9	44,400	97,520.93
			A	0	0	0	8,299.1	44,821.83	38,400	91,520.93

Producto		Unidad de Medida		2011	2012	2013	2014	2015	2016	EOP 2017
1.4	9 - Plan de mitigación social implementado	Plan	P			693,196	1,806,804			2,500,000
			P(a)			693,196			0	0
			A	0	0	0	0	0	0	0

Producto		Unidad de Medida		2011	2012	2013	2014	2015	2016	EOP 2017
1.5	11 - Estudios para el Fortalecimiento del Monitoreo de la Reforma elaborados	Estudios	P				150,000		150,000	300,000
			P(a)		200,000		150,000	89,000	228,800	301,940
			A	0	0	0	1,940	71,200	17,800	90,940

Producto		Unidad de Medida		2011	2012	2013	2014	2015	2016	EOP 2017
1.6	8 - Subsistema de Remuneración Variable de la Función Ejecutiva implementado	Subsistema	P		732,423	394,381				1,126,804
			P(a)			394,381			0	1,126,804
			A	0	732,423	394,381	0	0	0	1,126,804

Producto		Unidad de Medida		2011	2012	2013	2014	2015	2016	EOP 2017
1.7	6 -Proyectos de apoyo técnico a la Reforma Institucional	Proyectos	P		65,472	2,830,634	4,062,834	1,691,060		8,650,000
			P(a)			2,830,634	1,749,882	2,056,581.8	5.740.110.26	9.429.981.31
			A	0	65,472	489,682	935,608.32	2,199,108.73	5.535.513.77	9.225.384.82

Producto		Unidad de Medida		2011	2012	2013	2014	2015	2016	EOP 2017
----------	--	------------------	--	------	------	------	------	------	------	----------

1.8	4 -Herramientas Complementarias de la Norma Técnica del Modelo R difundidas.	Herramientas	P			110,000	245,000			355,000
			P(a)		0	110,000	62,264	125,000	0	101,000
			A	0	0	0	0	101,000	0	101,000

Producto	Unidad de Medida		2011	2012	2013	2014	2015	2016	EOP 2017
1.9	10 Norma Técnica del Art.130 de la LOSEP elaborada	Norma	P						0
			P(a)						0
			A						0

Componente No..2: Elaboración e implementación de Planes de Inversión de Reforma Institucional (PIRIs) Costo revisado del Componente

394,988,650.95

Producto	Unidad de Medida		2011	2012	2013	2014	2015	2016	EOP 2017
2.1	12- PIRIs aprobados por el Comité de Gestión Pública Interinstitucional.	PIRIs	P		45,149	545,349	2,319,422	3,000,000	5,909,920
			P(a)			545,349	470,888	14,787	4,349,247.77
			A	0	45,149	146,618	83,301.93	7,787.59	289,856.52

Producto		Unidad de Medida		2011	2012	2013	2014	2015	2016	EOP 2017
2.2	13 -Planes de inversión de reforma institucional (PIRIs) del Ministerio de Educación implementado.	PIRIs	P		150,185,189	40,760,159	2,620,770	4,105,873	1,409,997	199,081,988
			P(a)		203,106,336	40,760,159		22,609,830.1	7,844,702.71	221,809,799.07
			A	0	150,185,189	40,160,899	2,628,205.9	20,990,802.46	9,575,767.39	223,540,863.75

Producto		Unidad de Medida		2011	2012	2013	2014	2015	2016	EOP 2017
2.3		PIRIs	P		108,020,241	500,000	3,931,155	2,620,770	1,683,975	116,756,141

	14 - Planes de inversión de reforma institucional (PIRIs) del Ministerio de Salud implementado.		P(a)			500,000			0	108,020,241
			A	0	108,020,241	0	0	0	5,827,405.53	113,847,646.53

Producto		Unidad de Medida		2011	2012	2013	2014	2015	2016	EOP 2017
2.4	15- Planes de inversión de reforma institucional (PIRIs) del Ministerio de Justicia implementado.	PIRIs	P		28,770,943	300,000	2,620,770	1,447,179		33,138,892
			P(a)			300,000			0	28,770,943
			A	0	28,770,943	0	0	0	0	28,770,943

Producto		Unidad de Medida		2011	2012	2013	2014	2015	2016	EOP 2017
2.5	16- Planes de inversión de reforma institucional (PIRIs) del Ministerio de Finanzas implementado.	PIRIs	P			533,000	1,417,237	411,824		2,362,061
			P(a)			533,000			0	907,526
			A	0	0	907,526	0	0	0	907,526

Producto		Unidad de Medida		2011	2012	2013	2014	2015	2016	EOP 2017
2.6	17 -Planes de inversión de reforma institucional (PIRIs) del Ministerio del Interior implementado.	PIRIs	P		25,664,594	0	2,620,770	1,747,180	1,455,983	31,488,527
			P(a)			0		375,200	890,620	26,555,214
			A	0	25,664,594	0	0	0	776,752.87	26,441,346.87

Producto		Unidad de Medida		2011	2012	2013	2014	2015	2016	EOP 2017
2.7	19 - Plan de inversión de reforma institucional (PIRI) de la Agencia de Regulación y Control Minero implementado	PIRI implementado	P							0
			P(a)					174,448	174,000	174,000
			A	0	0	0	0	0	174.000	174.000

Producto		Unidad de Medida		2011	2012	2013	2014	2015	2016	EOP 2017
----------	--	------------------	--	------	------	------	------	------	------	----------

2.8	21- Plan de inversión de reforma institucional (PIRI) del Ministerio de Trabajo implementado	PIRI implementado	P							0
			P(a)					242,500	1,665,873.7	1,665,873.7
			A	0	0	0	0	0	450,373.69	450,373.69

Producto		Unidad de Medida		2011	2012	2013	2014	2015	2016	EOP 2017
2.9	22- Plan de inversión de reforma institucional (PIRI) de la Agencia de Regulación y Control Sanitario implementado	PIRI implementado	P							0
			P(a)					385,000	2,339,715	2,339,715
			A	0	0	0	0	0	0	0

Otros Costos

					2011	2012	2013	2014	2015	2016	Costo
	Equipo de Gestión			P		141,902	240,000	305,755	247,872	168,006	1,103,535
				P(a)		224,101	240,000	265,714	215,941	330,750.98	1,097,516
				A		141,902	201,616	233,975.5	189,271.52	240.240	1.007.005,02
	Auditorías concurrentes			P		42,000	103,000	67,800	64,200	55,000	332,000
				P(a)		110,000	103,000	90,000	14,990	22,740	198,275
				A		42,000	89,050	34,195	10,290	47.380	222.915
	Evaluación ex post			P						150,000	150,000
				P(a)						15,000	15,000
				A					0	0	0

Costo Total

					2011	2012	2013	2014	2015	2016	Costo
				P		313,667,913	48,871,719	25,097,513	15,386,958	5,072,961	408,097,064

				P(a)		203,720,437	48,871,719	3,814,593	27,030,555.05	23,858,695.31	407,873,005.89
				A		313,667,913	42,430,477	4,131,285.2	23,784,635.38	22,790.131	406.804.441,58

Costos en PMR 2653 con período de cierre EFAS Finales oct 2017 remitidos a SPD.

Note: The costs include both IDB and Local Counterpart amounts and must be consistent with the information presented in the last PMR report. If there is any inconsistency in the data, the PCR document must be rejected for correction.

2.63 Sustainability

a. General Sustainability Aspects

- 2.40. El Decreto Ejecutivo No. 1212 de 14 de octubre de 2016 suprimió el Comité de Gestión Pública Interinstitucional que había jugado un rol determinante en la ejecución del programa desde la efectividad del préstamo en diciembre 2011. Asimismo, el Decreto derogó el Acuerdo Interministerial No. 996 de 15 de diciembre 2011 que había emitido la Norma Técnica de Reestructuración de la Gestión Pública Institucional, remitiendo sus componentes a la normativa e instrumentos técnicos y metodológicos que emitiría la SNAP de ahí en más.
- 2.41. En mayo de 2017, habiendo asumido ya las nuevas autoridades gubernamentales, uno de los primeros actos de gobierno fue emitir el Decreto Ejecutivo No. 5 del 24 de mayo que en su Artículo 1.- suprimió la Secretaría Nacional de Administración Pública, SNAP, para luego transferir y distribuir sus atribuciones entre la Secretaría General de la Presidencia de la República, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), el Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información y el Ministerio de Trabajo.
- 2.42. Las decisiones jurídicas anteriores transforman sustancialmente el marco institucional de la reforma cuyo fortalecimiento había sido la razón de ser del componente 1 del Proyecto. En efecto, la nueva distribución de responsabilidades sobre las áreas de acción en las que el programa tuvo incidencia, a manera de ejemplo, hacia el futuro inmediato implican: (i) la Secretaría General de la Presidencia de la República asume, entre otras, las funciones de asesorar al Presidente en materia de administración y gestión pública, emitir políticas generales para la efectiva gestión de la Administración Pública e Imagen Gubernamental, ejercer la rectoría del gobierno electrónico de la Función Ejecutiva y presidir el Comité de Simplificación de Trámites Interinstitucionales, cuya integración también se modifica, bajo la rectoría de la Presidencia de la República; (ii) SENPLADES asume la responsabilidad de emitir políticas generales para la innovación y reorganización institucional de Administración Pública Central, Institucional y otras entidades que dependan de la Función Ejecutiva (APCID) y, en el marco de sus competencias, realizar el control técnico y evaluación de la gestión de los planes, programas y proyectos de la APCID; (iii) el Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información gestiona la política y directrices para la implementación del gobierno electrónico y desarrolla y coordina los planes, programas y proyectos en la materia; (iv) el Ministerio de Trabajo es responsable de la metodología para la gestión institucional y herramientas de gestión por procesos y prestación de servicios públicos de la APCID, promueve los proyectos de excelencia y mejora de la gestión institucional, de innovación para la gestión pública y estandarización en procesos de calidad y excelencia así como la evaluación de las entidades en tales materias.
- 2.43. Los procesos de transformación del Estado son de naturaleza compleja, de mediano y largo plazo y requieren de apoyo político al más alto nivel. Por tal razón, las recientes transformaciones del marco institucional de rectoría, que incluyen políticas transversales como el gobierno electrónico, fortalecen el apoyo político de alto nivel, lo que fortalece la sostenibilidad de los resultados alcanzados.
- 2.44. El carácter reciente de las transformaciones institucionales ha impedido una evaluación y valoración de los riesgos implícitos, pero sin duda es altamente probable que en el corto plazo se genere incertidumbre para las entidades públicas en cuanto a las líneas rectoras del proceso de reforma, habida cuenta de los múltiples actores con injerencias

transversales y la ausencia de instancias coordinadoras.

- 2.45. La mitigación del riesgo identificado, una vez se haya profundizado su evaluación, podría incluir la revisión detallada de las atribuciones establecidas, la posibilidad de incluir instancias de diálogo interdisciplinario y de coordinación e, inclusive, una flexibilización de los controles previos que se prevén para los organismos rectores de los procesos de gestión del cambio. Asimismo, cabría promover una definición del estilo de gestión del cambio, ya que las modificaciones comentadas hacen a los aspectos formales y no necesariamente a la sustancia de las materias.
- 2.46. En cuanto a los resultados a nivel institucional alcanzados mediante la ejecución de los PIRIs y de las estrategias de desvinculación y renovación del talento humano que impulsara el programa, los mismos parecen sostenibles principalmente en los sectores sociales, salud y educación, ya que se enmarcan en procesos de cambio sustantivos que aparecen consolidados, tanto en las normas como en la realidad de la cobertura y calidad de los servicios prestados. De otra parte, en ambos sectores, el Banco tiene operaciones específicas de apoyo cuyos componentes por definición deberían estar mitigando los riesgos de sostenibilidad de lo ya alcanzado.
- 2.47. Finalmente, los eventuales riesgos para la sostenibilidad de los resultados de servicios públicos mejorados en los sectores sociales tienen medidas de mitigación implícitas en el Programa de Mejoramiento de la Calidad de los Servicios Públicos, proyecto EC-L1118 aún en ejecución, y en el Programa de fases múltiples Mejora de la Calidad en la Prestación de los Servicios sociales, proyecto EC-L1227 en proceso de ejecución.

b. Environmental and Social Safeguards

- 2.48. La operación había sido clasificada como Categoría “C” en materia de riesgos ambientales y sociales y a la terminación que se informa se evalúa que dicha clasificación fue adecuada.
- 2.49. En materia de Salvaguardia social el programa contempló desde su diseño y ejecutó un plan de mitigación (capacitación y adiestramiento) y búsqueda de oportunidades de empleo, orientación para formación de empresas y monitoreo de la situación ocupacional de los ex funcionarios públicos. (4,687 beneficiarios del plan de mitigación).

III. NON-CORE CRITERIA

3.1 Bank Performance

- 3.2 Supervisión del Programa: Se dio a través de la revisión conjunta y periódica con el EDG y el manejo de las herramientas de gestión del proyecto (esto es del Plan de ejecución, plan operativo anual, matriz de resultados, plan de adquisiciones, matriz de riesgos), de los reportes de progreso semestral, visitas de supervisión técnicas y financieras, misiones de administración y reuniones de Cartera con el Ministerio de Economía y Finanzas y el ejecutor; así como la revisión de informes de auditoría externa (de los Estados financieros como de los informes de aseguramiento sobre rubros de indemnizaciones). Resultado de las revisiones se han podido identificar problemas y riesgos en la implementación del Programa, los cuales fueron superados con acciones consensuadas, dando como efecto el cumplimiento de la matriz de resultados.

- 3.3 Con fondos de supervisión se financió algunas actividades para apoyar al cumplimiento de los resultados y productos del proyecto, tales como la realización de: i) Diagnóstico Institucional del Servicio Civil, ii) asistencia técnica especializada para revisión de todos los TDRs de las inversiones en tecnología, iii) acompañamiento al EDG para el diseño de la evaluación final del proyecto, iv) talleres de adquisiciones para funcionarios del EDG y para miembros de los Comités de adquisiciones, v) creación de biblioteca virtual con la documentación generada por el programa, vi) talleres de identificación y valoración de riesgos con los diversos actores; vii) Evaluación Económica ExPost del Programa.

3.2 Borrower Performance

- 3.4. EL Programa durante su implementación mantuvo una evaluación de desempeño en Satisfactorio en todos los períodos, lo cual evidencia la adecuada gestión por parte del organismo ejecutor y la implementación de acciones oportunas frente a problemas y riesgos. Sin embargo, los múltiples cambios de autoridades en SNAP y en las diferentes instituciones beneficiarias forzaron al equipo de gestión a una reprogramación frecuente de productos, lo cual atrasó la implementación de la operación.
- 3.5. Para la implementación del Proyecto en el MEF se conformó un Equipo de Gestión (EDG) conformado por un Coordinador General del Programa, un especialista de adquisiciones, un especialista de monitoreo y seguimiento y un especialista financiero; todos con perfil adecuado que contribuyó a la implementación del proyecto; es importante destacar que el equipo fue el mismo durante todo el proyecto. A nivel de las instituciones y entidades públicas participantes del Programa, se constituyeron “equipos internos” con la responsabilidad de coordinar la implementación y ejecución del Modelo R, así como reportar al Comité de Gestión Pública Interinstitucional y a su equipo técnico, mensualmente los avances y resultados, previa aprobación de la máxima autoridad de la Institución, funciones que no siempre se cumplieron oportunamente.
- 3.6. Al cierre del Programa se cumplió con todas las cláusulas y artículos considerados en el Contrato de Préstamo; entre las cuales se incluye el cumplimiento de la asignación de recursos de contrapartida para garantizar la programación.
- 3.7. Las herramientas y el plan de monitoreo y evaluación se implementaron y mantuvieron eficazmente a nivel central en el EDG del MEF. Los principales usuarios centrales del sistema de monitoreo y evaluación son el Prestatario y su Organismo Ejecutor (MEF), el Comité de Gestión Pública Interinstitucional y su Comité Técnico, y el propio Banco.
- 3.8. Para la gestión de adquisiciones del Programa se siguieron las políticas del Banco tanto en lo que hace a bienes y obras (GN-2349-9) como a contratación y selección de consultores (GN-2350-9). Para la publicidad de los procesos se usó el sistema nacional de información correspondiente. De otra parte, la eficacia del EDG del programa permitió elevar los montos límite de revisión ex ante, en virtud del desempeño alcanzado en la gestión de las contrataciones.

- 3.9. La gestión financiera se llevó a cabo principalmente a través de la UDAF del MEF usando los sistemas nacionales (e-SIGEF) en todos sus módulos de presupuesto, tesorería y contabilidad, incluyendo el pago a contratistas vía el Organismo Ejecutor (MEF) a través de la Cuenta Única. Sin embargo, dado que la información contable del sistema nacional no produce los datos en la forma requerida por el Banco, dicho sistema se complementó con herramientas de conversión (sistema de registro transaccional) implantadas por el EDG con el fin de proporcionar los reportes en la forma solicitada por el Banco.
- 3.10. Dadas las restricciones de recursos de la Contraloría General del Estado para practicar la auditoría de los préstamos internacionales, la auditoría de los estados financieros del programa fue ejecutada por auditores independientes seleccionados de conformidad con el Banco. El programa contó no solo con auditoría de estados financieros de propósito especial del programa, sino también con informes de auditoría de aseguramiento razonable sobre el rubro de indemnizaciones a lo largo de la ejecución del programa.
- 3.11. En cuanto a los sistemas nacionales no fiduciarios, el programa hizo uso intensivo del sistema estadístico nacional para la medición de sus indicadores de desempeño en materia de impactos y resultados, en los casos pertinentes. Asimismo, todo el programa se concibió y ejecutó en el marco del sistema nacional de planificación estratégica para el objetivo de la reforma del Estado y de la APCID.

4. FINDINGS AND RECOMMENDATIONS

4.1. Dimensions 1 to 5

- 4.2. El presente capítulo organiza los hallazgos y recomendaciones del PCR en cinco dimensiones: (i) Técnico-sectorial referida a la aplicación de conocimientos, metodología o actividades específicas del sector; (ii) Organizacional que evalúa las disposiciones del organismo ejecutor y las estructuras de gobernanza y coordinación del proyecto; (iii) fiduciaria en cuanto a aplicación de normas y procedimientos establecidos por el contrato de préstamo y las leyes del país; (iv) actores y procesos públicos, evaluando comportamientos que hayan afectado el proyecto; y (v) riesgos gerenciales.

Table 4
Hallazgos y Recomendaciones

Hallazgos	Recomendaciones
Dimensión 1: Técnico Sectorial	
Hallazgo # 1 La conceptualización del programa de reforma institucional hizo énfasis en la gestión por resultados y en un enfoque de procesos . Estos dos conceptos constituyen ideas rectoras o ideas fuerza modernas y adecuadas para promover la mejora en la calidad de los servicios públicos, al margen de los formalismos que son tradicionales en las organizaciones burocráticas.	Recomendación # 1 La lección aprendida o la recomendación que surge de los hallazgos comentados, estaría indicando la conveniencia de simplificar y focalizar en lo básico (foco en el ciudadano) los elementos rectores de un modelo de cambio institucional en el sector público. De esta manera, las diferentes instituciones conservarían ciertos grados de libertad apropiados para el diseño específico de los cambios sectoriales.
Hallazgo # 2 La búsqueda de una gestión pública por o para resultados se enmarcó en los objetivos y metas del PND, lo que aseguró probablemente la compatibilidad y el respaldo de los responsables de las políticas gubernamentales para con los cambios específicos promovidos a nivel de cada institución singular.	
Hallazgo #3 Por su parte, el enfoque en procesos, principalmente a partir de 2014, se orientó a la simplificación de trámites consultando la preocupación de los ciudadanos, vía el portal Tramiton.to, lo que constituye una opción técnicamente válida y participativa que se supone economizaría esfuerzos de levantamiento de flujos de procesos y diagnósticos previos a las adecuaciones del caso.	
Hallazgo #4 En cuanto al alineamiento del talento humano, la realidad fue más allá del diseño original, ya que inicialmente el programa sólo contemplaba la desvinculación de personal administrativo redundante. Como surge de la información del PCR, las desvinculaciones abarcaron a personal en funciones sustantivas como los docentes en educación, lo que permitió una renovación del talento humano con impacto en los servicios esenciales prestados a la ciudadanía y ahora sujetos a selección con base en mérito y a instancias de evaluación como INEVAL.	
Hallazgo # 5 Los cuatro hallazgos anteriores se consideran de efectos positivos para los resultados del programa. Sin embargo, la pretensión de uniformizar el modelo de cambio, primero con el Modelo R y posteriormente con el Programa Nacional de Excelencia PROEXCE, parecería que condujo a un excesivo marco formal metodológico que puede haber conspirado a su comprensión y a resistencia en la adopción por parte de las entidades públicas sectoriales (llevando incluso a la desaparición del ente rector SNAP), o a una falta de celeridad en su aplicación, lo que podría explicar el no cumplimiento de la totalidad de las metas de PIRIs aprobados en el marco del programa.	
Dimensión 2: Organizacional	
Hallazgo # 6 El CGPI no operó eficientemente como instancia directiva de coordinación incidiendo negativamente en el ritmo de ejecución del Programa.	Recomendación # 2 Los procesos de reforma del Estado tan comprensivos como el ecuatoriano, requieren de fuertes entidades rectoras con capacidad técnica, de liderazgo y coordinación, pero también con mucha agilidad.
Hallazgo # 7 El EDG ubicado en el MEF, fue una instancia de coordinación positiva de la ejecución administrativo-financiera, a modo de Unidad Ejecutora “burbuja”, manejando múltiples operaciones del propio Banco pero sin las facultades legales para gerenciar técnicamente el programa.	Recomendación # 3 En la ejecución de programas y proyectos, las herramientas de planificación y monitoreo deben estar integradas para
Hallazgo # 8 Los equipos internos de las entidades participantes no tuvieron un funcionamiento formalizado y regular apropiándose de la ejecución de los respectivos PIRIs, aunque actuaron bajo	

Hallazgos	Recomendaciones
coordinación y soporte oportuno de la SNAP para el diseño de los mismos, pero no en su ejecución. El EDG mantuvo un vínculo permanente con tales instituciones y con el mismo Banco.	bajar costos transaccionales y apoyar eficientemente la gestión por resultados (caso PEP y PMR, por ejemplo).
Hallazgo # 9 El monitoreo y evaluación del programa, herramientas imprescindibles para una gestión por resultados del propio proyecto, prácticamente tuvieron una utilidad circunscrita solamente al Banco y sus sistemas corporativos como el PMR.	
Dimensión 3 Actores y Procesos Públicos	
Hallazgo # 10 La SNAP estuvo encargada de la rectoría de múltiples iniciativas, desde el gobierno electrónico hasta el programa nacional de calidad, pasando por el modelo R y por el programa de excelencia. Esa concentración de roles dificultó la gestión del organismo y generó resistencias en las entidades, lo que parece haber impactado en su capacidad de liderazgo interinstitucional.	Recomendación # 4 Suprimida la SNAP en mayo 2017, las competencias rectoras en materia de gestión pública y del talento humano aparecen concentradas en el Ministerio de Trabajo bajo el liderazgo de la Secretaría de la Presidencia. Ello implicaría la necesidad de evaluar la capacidad institucional de dichas entidades para cumplir los roles que se le agregan.
Hallazgo # 11 Los procesos de desvinculación se adelantaron aparentemente con un mínimo de conflictividad entre el Estado y los servidores públicos, lo que indicaría que las ofertas económicas fueron suficientemente atractivas y el proceso bien gestionado.	Recomendación # 5 Dada la extensión que ha alcanzado el programa de desvinculación de servidores públicos y la continuidad que muestra, parecería oportuno adelantar una nueva evaluación del impacto de la iniciativa, como para ratificar o ajustar el diseño de la misma y su plan futuro.
Hallazgo # 12 La evaluación de impacto sobre el programa de desvinculaciones contratado por SNAP, no brindó una evidencia firme sobre la mejora en la calidad del servicio debido a problemas en el desarrollo de la evaluación misma por la falta de colaboración de las entidades a ser evaluadas y por un mal entendimiento de la firma del objetivo del programa.	Recomendación # 6 Es necesario incorporar en el ROP mecanismos de colaboración de las entidades evaluadas.
Dimensión 4 Gestión de riesgos	
Hallazgo # 13: La gestión de los riesgos durante la implementación del Programa, como se señaló anteriormente, permitió anticipar varios problemas y retos, a los cuales conviene añadir los siguientes: i) La diversidad de intereses y prioridades sobre los cuales discurre la implementación del Programa, dificulta evidenciar con profundidad los hallazgos realizados en la evaluación del proceso de reforma; ii) En la mayoría de instituciones participantes no se contó con interlocutores oficiales para coordinar y efectivizar la implementación del Programa, lo cual se agravó con la alta rotación de personal que también limitó su ejecución; iii) Se evidenció una falta de socialización del Modelo R por parte de los organismos rectores lo que limitó la prioridad e interés para implementar el Programa dentro de las instituciones participantes; iv) Algunos equipos internos de las entidades participantes evidenciaron fuertes dificultades para construir técnicamente los términos de referencia y criterios de selección de los diferentes productos a ser financiados; y, v) Varias instituciones participantes desconocían la normativa de implementación del Modelo R, en especial el Acuerdo 996 que se refiere a la Norma Técnica de Reestructuración de la Gestión Pública Institucional, que era el instrumento rector del proceso de reforma y el cual regía la implementación del Programa. Hallazgo # 14: El carácter descentralizado bajo el cual se implementó la operación, si bien apuntó a generar altos niveles de corresponsabilidad, en la práctica se constituyó en un reto importante, sobre todo ante la diversidad de actores, capacidades y prioridades institucionales diversas, que no siempre ésta alineadas. La ejecución del Programa discurrió entre cinco (5) instituciones rectoras y doce (12) instituciones priorizadas.	Recomendación # 7: Las lecciones que han dejado este periodo de implementación son: (i) la necesidad de consolidar responsables específicos para trabajar los procesos del Programa en las instituciones; (ii) fortalecer los conocimientos en las instituciones participantes sobre los procesos para hacer uso de los recursos BID; (iii) completar oportunamente la firma de los convenios interinstitucionales con las entidades priorizadas para la intervención del programa; y (iv) buscar promotores políticos a través de los cuales se logre una implementación más ágil y coordinada del Programa.

Nota: Dimensión fiduciaria: No se encontraron hallazgos significativos en la materia. De otra parte, el sistema de gestión financiera pública, eSIGEF, se encuentra en fase de rediseño a partir de los apoyos prestados por el programa cuya terminación se reporta