

## **ECUADOR**

### **PRÉSTAMO CONTINGENTE PARA EMERGENCIAS POR DESASTRES NATURALES**

**(EC-X1008)**

#### **PROPUESTA DE PRÉSTAMO**

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Juan José Durante, ICF/CMF, Jefe de Equipo; Guillermo J. Collich, ICF/CMF, Jefe de Equipo Alterno; Andrea Terán, ICF/CMF; Juan Martínez Álvarez, ICF/CMF; Rosa Matilde Guerrero, CMF/CPN; Annabella Gaggero, ICF/CMF; Sergio Lacambra, INE/RND; Luis Hernando Hintze, RND/CEC; Santiago Schneider, PDP/CEC; Marco Andrés Alemán, PDP/CEC y Kevin McTigue, LEG/SGO.

El presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El Directorio Ejecutivo podrá aprobar o no el documento o aprobarlo con modificaciones. Si posteriormente fuera objeto de actualizaciones, el documento actualizado se pondrá a disposición del público de acuerdo con la Política de Acceso a Información del Banco.

## ÍNDICE

### RESUMEN EJECUTIVO

I. .... DESCRIPCIÓN DE LA OPERACIÓN Y MONITOREO DE RESULTADOS .....	1
A.    Marco de referencia, problemática y justificación .....	1
1.    La vulnerabilidad del país a los desastres naturales y al cambio climático .....	1
2.    La vulnerabilidad financiera ante desastres naturales severos y catastróficos.....	2
3.    Diagnóstico de la gestión del riesgo de desastres naturales en Ecuador ..	3
4.    La operación en la Estrategia del Banco en el sector y con el país .....	4
5.    Programas de financiamiento y transferencia de riesgos de desastres naturales del Banco .....	5
B.    Objetivos y resultados esperados.....	7
C.    Indicadores clave de resultados .....	8
II. .... ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS.....	8
A.    Instrumento financiero.....	8
1.    Principales características de la operación .....	9
B.    Principales riesgos y medidas mitigantes .....	11
1.    Riesgos ambientales y sociales.....	11
2.    Riesgo fiduciario .....	11
3.    Otros riesgos operacionales.....	12
III. ...EJECUCIÓN Y PLAN DE ADMINISTRACIÓN .....	13
A.    Principales disposiciones de la operación.....	13
B.    Disposiciones para el monitoreo y evaluación .....	14

Anexos	
Anexo I	Resumen DEM
Anexo II	Matriz de Resultados
Anexo III	Acuerdos y Requisitos Fiduciarios
Enlaces Electrónicos	
<b>OBLIGATORIOS</b>	
1.	Plan de Monitoreo y Evaluación <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36426096">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36426096</a>
<b>OPCIONALES</b>	
1.	Lista de Redireccionamiento Automático – LRA (Apéndice I del Contrato de Préstamo) <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36477000">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36477000</a>
2.	Términos y Condiciones Financieras del Préstamo Contingente <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36425278">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36425278</a>
3.	Análisis Económico: Costo-Eficacia <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36428227">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36428227</a>
4.	Programa de Gestión Integral de Riesgos de Desastres Naturales (PGIRDN) <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36426092">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36426092</a>
5.	BID. Natural Disasters Financial Risk Management: Technical and Policy Underpinnings for the Use of Disaster-Linked Financial Instruments. Nota técnica IDB-TN-175. <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35406452">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35406452</a>
6.	BID. Indicadores de Riesgo de Desastres y de Gestión de Riesgos: Ecuador. Programa para América Latina y el Caribe. Nota Técnica IDB-TN-169. Septiembre 2010. <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36216992">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36216992</a>
7.	Enfoque Financiero para la Gestión de Riesgo de Desastres (GN-2354-7). <a href="http://sec.iadb.org/Site/Documents/DOC_Detail.aspx?pSecRegN=GN-2354-7">http://sec.iadb.org/Site/Documents/DOC_Detail.aspx?pSecRegN=GN-2354-7</a>
8.	Facilidad de Crédito Contingente para Emergencias por Desastres Naturales (GN-2502-2). <a href="http://sec.iadb.org/Site/Documents/DOC_Detail.aspx?pSecRegN=GN-2502-2">http://sec.iadb.org/Site/Documents/DOC_Detail.aspx?pSecRegN=GN-2502-2</a>
9.	Carta de Solicitud del Préstamo Contingente por parte del Gobierno de Ecuador. <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36061276">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36061276</a>
10.	Reglamento Operativo (Apéndice II del Contrato de Préstamo) <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36479203">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36479203</a>

## **SIGLAS Y ABREVIATURAS**

CO	Capital Ordinario
FCC	Facilidad de Crédito Contingente para Emergencias por Desastres Naturales
GdE	Gobierno de Ecuador
GRD	Gestión del Riesgo de Desastres
IGR	Índice de Gestión del Riesgo
LRA	Lista de Redireccionamiento Automático
PFTRDN	Programa de financiamiento y transferencia de riesgos de desastres naturales
PGIRDN	Programa de Gestión Integral de Riesgos de Desastres Naturales
RO	Reglamento Operativo
SNGR	Secretaría Nacional de Gestión de Riegos

**RESUMEN DEL PROYECTO**  
**ECUADOR**  
**PRÉSTAMO CONTINGENTE PARA EMERGENCIAS POR DESASTRES NATURALES**  
**(EC-X1008)**

<b>Términos y Condiciones Financieras<sup>1</sup></b>			
<b>Prestatario:</b> República de Ecuador		Plazo de amortización:	25 años <sup>i</sup>
<b>Organismo Ejecutor:</b> el Prestatario, por medio de su Ministerio de Finanzas		Período de gracia:	5 años <sup>ii</sup>
		Período de desembolso:	5 años <sup>iii</sup>
		Tasa de interés:	Basada en LIBOR
<b>Fuente</b>	<b>Monto (US\$ millones)</b>	Comisión de inspección y vigilancia:	*
BID (CO)	100	Comisión de crédito:	*
Total	100	Moneda:	USD Facilidad Unimonetaria
<b>Esquema del Proyecto</b>			
<b>Objetivo y descripción del proyecto:</b> El objetivo de la operación es amortiguar el impacto que los desastres naturales severos o catastróficos podrían llegar a tener sobre las finanzas públicas de Ecuador a través de un aumento en la disponibilidad, la estabilidad y la eficiencia del financiamiento contingente para la atención de las emergencias ocasionadas por este tipo de eventos (§1.22).			
<b>Condiciones Contractuales Especiales:</b> <b>1. Previas a los desembolsos:</b> i) que el Banco haya verificado la ocurrencia de un evento contractualmente elegible; ii) que el Programa de Gestión Integral de Riesgos de Desastres Naturales (PGIRDN), previamente acordado con el Banco, se encuentre en ejecución de forma satisfactoria para el Banco; y iii) que el prestatario haya presentado, dentro del plazo de 90 días de ocurrido un evento elegible, una solicitud de desembolso indicando el monto requerido, y si el desembolso se solicita con cargo a recursos frescos del financiamiento o de los préstamos identificados en la Lista de Redireccionamiento Automático (LRA); en este último caso, indicando de cuál o cuáles de los préstamos de la LRA se tomarán los recursos (§2.4). <b>2. Sobre los desembolsos:</b> i) el monto máximo de cada desembolso estará sujeto a lo que sea menor de los siguientes límites: a) el del saldo disponible sin desembolsar del financiamiento; y b) el desembolso máximo establecido en el Reglamento Operativo para el tipo, localización e intensidad del evento elegible (§2.6); y ii) el Banco reconocerá como gasto justificado hasta un 100% del monto de los gastos elegibles efectivamente incurridos y pagados por el Prestatario a partir del día en que se haya suscitado el evento elegible y por un período de hasta 180 días inmediatos subsiguientes (§3.8).			
<b>Excepciones a las políticas del Banco:</b> N/A.			
<b>Proyecto consistente con la Estrategia de País:</b> Sí [ X ] No [ ]			
<b>El proyecto califica como:</b> SEQ [ ] PTI [ ] Sector [ ] Geográfica [ ] Headcount [ ]			

<sup>1</sup> Términos y condiciones financieras del préstamo contingente de acuerdo a lo establecido por la Facilidad de Crédito Contingente para Emergencias por Desastres Naturales (GN-2502-2) aprobada por el Directorio Ejecutivo en febrero de 2009.

<sup>i</sup> Los plazos de amortización son contados a partir de la fecha de cada desembolso del Contrato de Préstamo Contingente.

<sup>ii</sup> Los períodos de gracia son contados a partir de la fecha de cada desembolso del Contrato de Préstamo Contingente.

<sup>iii</sup> El plazo de disponibilidad de recursos (desembolso) es prorrogable por cinco años más, a discreción del Banco, mediante comunicación escrita al Prestatario. En caso de prórroga, los plazos de amortización, gracia y cobro de comisión de crédito empezarán a contar a partir de la fecha de suscripción de dicha prórroga.

\* La comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de cargos financieros del Banco, de conformidad con las disposiciones aplicables de la política del Banco sobre metodología para el cálculo de cargos para préstamos del capital ordinario. En ningún caso la comisión de crédito podrá exceder del 0,75%, ni la comisión de inspección y vigilancia exceder, en un semestre determinado, lo que resulte de aplicar el 1% al monto del financiamiento, dividido por el número de semestres comprendido en el plazo original de desembolsos. Cuando se desembolsen recursos nuevos, la comisión de crédito se devengará a partir de los 60 días de la fecha de suscripción del Contrato de Préstamo Contingente hasta la fecha del(los) correspondiente(s) desembolso(s) y calculada en base al monto del (los) correspondiente(s) desembolso(s).

## **I. DESCRIPCIÓN DE LA OPERACIÓN Y MONITOREO DE RESULTADOS**

### **A. Marco de referencia, problemática y justificación**

- 1.1 Esta operación será financiada con recursos de la Facilidad de Crédito Contingente para Emergencias por Desastres Naturales (FCC) establecida a través del Documento GN-2502-2 del 13 de febrero de 2009. Esta facilidad, que permite estructurar préstamos contingentes como la operación que nos ocupa, es una de las principales herramientas con que cuenta el Banco para apoyar a los países a mejorar la gestión financiera del riesgo de desastres naturales.

#### **1. La vulnerabilidad del país a los desastres naturales y al cambio climático**

- 1.2 Ecuador, por su ubicación geográfica y diversos factores sociales, económicos, y de concentración y crecimiento poblacional, está expuesto a un número elevado de desastres naturales, fundamentalmente terremotos, inundaciones, deslizamientos, sequías, y erupciones volcánicas. De acuerdo a varios estudios, Ecuador tiene el 24,4% de su territorio nacional y el 73,6% de su población total vulnerable a la exposición ante dos o más amenazas naturales. Asimismo, Ecuador se encuentra entre los países con mayor exposición económica frente al riesgo por amenazas naturales a nivel mundial con un 72,2% de su PIB vinculado a áreas en riesgo<sup>1</sup>.
- 1.3 Durante el período 1900-2009, el país fue afectado por aproximadamente 65 desastres de gran magnitud, 60% de los cuales fueron provocados por fenómenos climáticos e hidrometeorológicos (sequías, inundaciones, deslizamientos húmedos) y 40% por eventos geofísicos (sismos, erupciones volcánicas y deslizamientos secos). Solamente en los últimos 30 años se registraron 8 sismos de una magnitud severa, entre los que destaca el terremoto del año 1987 (de 6,9 en la escala Richter) por haber generado pérdidas económicas significativas estimadas en US\$1.500 millones, y afectado a más de 150.000 personas<sup>2</sup>.
- 1.4 Entre los eventos climáticos recientes cabe destacar el impacto del Fenómeno de El Niño que en los episodios severos de los años 1982-83 y 1997-98 causó pérdidas estimadas en US\$3.900 millones (CAF, 2000). Según la CEPAL, en el caso del episodio de El Niño de 1997-98 los daños alcanzaron los US\$2.869 millones y la población afectada fue de alrededor de 7 millones de personas, es decir, un 60% de la población. Asimismo, las inundaciones que tuvieron lugar en el 2008-09 afectaron a un 54% de la población, y generaron pérdidas por aproximadamente US\$1.000 millones.

---

<sup>1</sup> *Natural disaster hotspots: A global risk analysis*, Banco Mundial ([enlace](#)). Informe anual 2010 de la *Global Facility for Disaster Risk Reduction and Recovery* del Banco Mundial y de las Naciones Unidas ([enlace](#)).

<sup>2</sup> Base de datos de EM- DAT (*Université Catholique de Louvain – Brussels*).

## **2. La vulnerabilidad financiera ante desastres naturales severos y catastróficos**

- 1.5 En los últimos años Ecuador ha tenido una evolución macroeconómica de crecimiento estable. En el período 2004-2008 Ecuador experimentó un crecimiento anual promedio de su PIB del 5,1%. Durante el 2010, ese crecimiento fue del 3,6% y, según las previsiones del Fondo Monetario Internacional, en 2011 y 2012 dicho crecimiento se situará en 5,8% y 3,8% respectivamente. En cuanto a la deuda pública, se considera que Ecuador ha mantenido un nivel de endeudamiento relativamente bajo comparado con otros países de la región. Al cierre de 2010, la deuda soberana alcanzó un 23,4% del PIB, de la cual el 65% corresponde a deuda externa y el 35% a deuda interna. Según la programación cuatrienal del Ministerio de Finanzas, el endeudamiento público continuaría incrementándose en US\$3.300 millones al año, en promedio, hasta el 2014, con lo que la deuda pública total ascendería a aproximadamente el 33% del PIB.
- 1.6 Sin embargo, cabe destacar que si bien los niveles actuales de deuda pública son bajos, las fuentes de acceso a recursos externos son limitadas y Ecuador podría tener dificultades para acceder a endeudamiento externo, en cuyo caso la probabilidad de concretar un aumento del financiamiento externo, en forma oportuna y eficiente, para hacer frente a aquellas obligaciones de tipo contingente que el gobierno considere prioritarias, como los gastos extraordinarios para la atención de las emergencias por desastres naturales, se vería afectada, aumentando sin duda el valor de contar con arreglos de financiamiento ex-ante.
- 1.7 Por otra parte, el informe del BID de Indicadores de Riesgo de Desastres y de Gestión de Riesgos<sup>3</sup>, señala que ante un evento extremo con un período de recurrencia de aproximadamente 100 años, el país podría incurrir en pérdidas probables equivalentes a aproximadamente 13,5% del PIB, de las cuales un equivalente al 7% del PIB deberían ser asumidas por el sector público. Asimismo, el informe indica que en el caso de eventos extremos con una recurrencia igual o mayor a 500 años el sector público no tendría la capacidad financiera para afrontar los gastos extraordinarios para atender las fases de emergencia, rehabilitación, ni reposición de la infraestructura pública que pudiera resultar afectada por el evento.
- 1.8 La vulnerabilidad financiera del país se hace también evidente al analizar los efectos que tuvieron los eventos severos más recientes. Por ejemplo, en el caso del episodio de El Niño de 1997-98, los daños alcanzaron los US\$2.869 millones, equivalente a casi el 15% del PIB del año 1997.
- 1.9 Por lo anterior, se considera que aunque la situación macroeconómica de Ecuador es estable, la ocurrencia de un desastre natural extremo, como fueron las inundaciones provocadas por El Niño en 1997-1998, representa uno de los principales pasivos contingentes con potencial para desequilibrar las finanzas

---

<sup>3</sup> Indicadores de Riesgo de Desastre y de Gestión de Riesgos: Ecuador. BID, Nota técnica IDB-TN-169, septiembre 2010 ([enlace](#)).

públicas. Resulta así evidente la importancia de que el país avance en el desarrollo de una estrategia financiera integral que le permita establecer una cobertura financiera apropiada para atender, al menos inicialmente la fase de las emergencias en caso de desastres catastróficos.

### **3. Diagnóstico de la gestión del riesgo de desastres naturales en Ecuador**

- 1.10 En las últimas décadas, Ecuador ha realizado avances importantes en el marco de política y de gestión del riesgo de desastres. Sin embargo, el Índice de Gestión de Riesgos elaborado por el Banco para 18 países, el cual se basa en un conjunto de indicadores relacionados con el desempeño de la gestión de riesgos en el país, en la última medición realizada en 2008, arroja un puntaje de 26,75 en una escala de 100, que corresponde a una situación incipiente.
- 1.11 Los principales avances, problemas y desafíos de Ecuador en aspectos claves de la gestión del riesgo de desastres son:
  - a. **Marco institucional y de políticas:** desde el año 2008, el país ha experimentado cambios en la institucionalidad y normatividad importantes en este tema. La nueva Constitución de 2008 eleva por primera vez en la historia la temática del riesgo de desastres a la carta magna del país. A la par, su institucionalidad también ha evolucionado favorablemente, mediante la creación de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos (SNGR), con rango de ministerio. La SNGR ha elaborado una “Propuesta de Estrategia Nacional para la Reducción de Riesgos y Desastres”, la cual promueve la línea base de discusión sobre el camino que debería seguir el país en esta materia. No obstante que desde el año 2010 el país viene trabajando junto a la Organización de las Naciones Unidas en un anteproyecto de Ley del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos (SNDGR), no se cuenta todavía con un marco normativo moderno que estructure el funcionamiento del SNDGR en su conjunto.
  - b. **Identificación del riesgo y reducción de la vulnerabilidad:** el país requiere profundizar el estudio de algunas amenazas naturales relevantes con el fin de poder avanzar y mejorar la gestión de riesgos. Por ejemplo, existen vacíos en el análisis de amenazas por deslizamientos y de la vulnerabilidad del país, sobre todo a nivel local. Otro de los grandes retos en materia de reducción del riesgo es impulsar la realización de obras de mitigación en los municipios más vulnerables. La importancia de avanzar en materia de identificación y reducción de la vulnerabilidad se evidencia en el puntaje de los subíndices del Índice de Gestión de Riesgos (IGR) relacionados con la identificación y reducción del riesgo, los cuales tienen un desempeño inadecuado representado por un valor de 33,20 y 28,96 sobre 100, respectivamente.
  - c. **Manejo de desastres:** en cuanto a la respuesta de las emergencias por desastres naturales, el país ha evidenciado importantes debilidades a nivel local y nacional, caracterizadas por la descoordinación institucional de las entidades relevantes en la atención de las emergencias y a la escasez de



formación y de equipamiento entre los cuerpos de respuesta. Los principales desafíos del país en el manejo de desastres son la elaboración de un plan nacional de emergencia y la dotación de equipamiento de respuesta a nivel nacional y municipal para atender rápida y eficazmente a la población damnificada. La importancia de avanzar en el campo se evidencia en el puntaje del subíndice del IGR relacionado con la capacidad del país para manejar las emergencias, el cual empeoró significativamente desde la década de los noventa hasta el año 2008, con un valor de 29,33 sobre 100, correspondiente a un desempeño inadecuado.

- d. **Gestión financiera del riesgo de desastres:** el país se ha enfocado mayormente en el financiamiento ex post de las emergencias ocasionadas por fenómenos naturales y no en una gestión ex ante de estos riesgos. Dentro de las debilidades identificadas pueden señalarse: i) la limitada capacidad institucional dedicada a este tema; ii) la carencia de instrumentos financieros que permitan retener y/o transferir los riesgos; y iii) la dificultad para acceder a la información para dimensionar y estructurar la cobertura financiera necesaria para el país. Con el objetivo de avanzar en esta área es indispensable desarrollar una estrategia integral de gestión financiera que permita definir el nivel de cobertura necesario para financiar los gastos de las emergencias, los instrumentos financieros más adecuados para proporcionarla (provisiones presupuestales, fondos de reserva para emergencias, líneas de crédito contingente, instrumentos de transferencia de riesgos), así como el desarrollo de políticas de aseguramiento de la infraestructura y de las inversiones públicas, entre otros. Dentro de esta área, Ecuador ha comenzado a definir prioridades que se traducen, inicialmente, en la estructuración de una cobertura financiera ex ante para la atención de las emergencias mediante el presente préstamo contingente con el BID.

#### **4. La operación en la Estrategia del Banco en el sector y con el país**

- 1.12 Como se señala precedentemente, esta operación se enmarca dentro de los esfuerzos del país para mejorar la gestión financiera de los riesgos por desastres naturales, con lo cual es consistente con las políticas del Banco sobre Gestión del Riesgo de Desastres (GN-2354-5) y de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático, y de Energía Sostenible y Renovable (GN-2609-1). Asimismo, la operación es consistente con la Estrategia del Banco con Ecuador 2008-2011 (GN-2490) como parte del apoyo del Banco al país en el área de inclusión económica y social contribuyendo, en particular, con el objetivo de desarrollar un sistema de protección social eficiente que permita reducir el impacto de fenómenos naturales, objetivo particularmente relevante para el país, toda vez que los estratos socioeconómicos más bajos tienden a ser los más afectados ante desastres naturales. Por otra parte, esta operación está incluida en el Informe sobre el Programa de Operaciones de 2011 (GN-2617).
- 1.13 La operación contribuirá a las prioridades del Banco estipuladas en el Noveno Incremento General de Capital del Banco (BID-9, AB-2764) principalmente a

través de: i) apoyo a países pequeños y vulnerables; y ii) iniciativas sobre cambio climático. Finalmente, la operación contribuirá con el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013, concretamente con su Objetivo 4 “Garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable”.

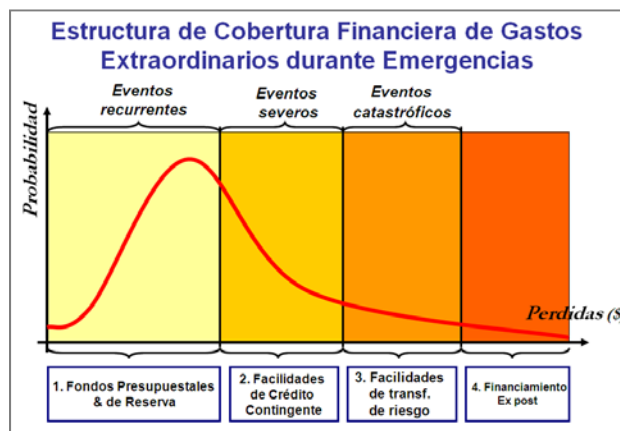
- 1.14 **Acciones y apoyo del Banco en el sector.** el Banco está apoyando a Ecuador en el área de gestión de riesgos de desastres (GRD) a través de varias cooperaciones técnicas y préstamos. En el 2005, se aprobó la operación “Sistema de Alerta y Gestión del Riesgo Natural” (1707/OC-EC) con un financiamiento de US\$5 millones. Dicha operación financió principalmente el establecimiento de un sistema de alerta temprana en los volcanes Cotopaxi y Tungurahua. Además, se está brindando asistencia técnica al país, a través de varios programas dirigidos a fortalecer la capacidad en las comunidades rurales para reducir la vulnerabilidad ante desastres naturales de la provincia de Esmeralda (EC-T1081) y a la creación del Sistema de Gestión del Riesgo Natural en la provincia de Pichincha (EC-T1124). En cuanto a proyectos en preparación cabe mencionar el programa EC-L1095 (US\$50 millones) cuyo objetivo es reducir la vulnerabilidad de las poblaciones expuestas a amenazas naturales mediante el fortalecimiento del Sistema Nacional Descentralizado de la Gestión de Riesgos, incluyendo dentro de sus componentes el financiamiento de actividades dirigidas a mejorar la gobernabilidad en GRD, estudios de riesgo en zonas altamente vulnerables, obras de mitigación y preparativos para la respuesta a emergencias. De esta manera, el Banco está apoyando las iniciativas del gobierno para avanzar en la implementación de los ejes fundamentales del Programa de Gestión Integral de Riesgos por Desastres Naturales (PGIRDN) (Ver párrafo 2.8).

## **5. Programas de financiamiento y transferencia de riesgos de desastres naturales del Banco**

- 1.15 Desde el año 2005, el Banco ha estado trabajando en el desarrollo de una estrategia de gestión integral del riesgo de desastres en el marco del Plan de Acción resultante para mejorar la GRD 2005-2008 (GN-2339-1). En ese contexto, en 2008 se aprobó y comenzó a desarrollar operativamente el documento de Política de Gestión Integral del Riesgo de Desastres y Enfoque Financiero (GN-2354-7). Este enfoque financiero incluye diferentes mecanismos e instrumentos para una mejor planificación y cobertura financiera de los riesgos por desastres naturales.
- 1.16 Uno de los objetivos específicos del mencionado enfoque financiero es apoyar a los países prestatarios del Banco a diseñar y poner en práctica programas de financiamiento y transferencia de los riesgos financieros por desastres que probablemente deberá enfrentar el sector público durante emergencias por eventos recurrentes, severos y catastróficos, mediante una combinación de instrumentos financieros que provean una cobertura más amplia, estable y eficiente del riesgo de erogaciones financieras extraordinarias.

1.17 Los programas de financiamiento y transferencia de riesgos de desastres naturales (PFTRDN) propuestos por el Banco en el marco de su enfoque financiero, asumen la existencia de restricciones presupuestarias y financieras que hacen que ningún instrumento pueda, por sí solo, cubrir eficientemente todos los niveles de riesgo, por lo que resulta inevitable utilizar diferentes instrumentos que puedan adaptarse a cubrir eficazmente determinadas porciones del riesgo, dependiendo de su probabilidad de ocurrencia, y de la magnitud de los desastres (en términos del número de población afectada y del nivel de gasto público extraordinario que se genera en la emergencia)<sup>4</sup>.

1.18 Como surge del siguiente gráfico, para los PFTRDN se recomienda la utilización de recursos presupuestarios directos o a través de la creación de fondos de reserva o provisiones presupuestarias plurianuales para cubrir desastres de alta recurrencia y menor magnitud. Por otra parte, para aquellos desastres con una menor probabilidad de



ocurrencia y de magnitud severa o catastrófica, que usualmente generan gastos extraordinarios mucho más elevados, se considera que resulta económicamente eficiente su financiamiento mediante instrumentos de deuda contingente a largo plazo e instrumentos de transferencia de riesgo, como el seguro y/o los bonos catástrofe (CAT Bonds). Por último, cabe mencionar que siempre se reconoce la existencia de eventos cuya cobertura financiera ex ante no es fiscalmente sostenible, porque aunque su recurrencia sea muy baja, las pérdidas que generan son muy elevadas<sup>5</sup>.

1.19 **Potenciales beneficios.** Los potenciales beneficios de enfocarse en este tipo de programas de financiamiento ex ante para la fase de emergencia son mayores que sus eventuales costos. Los PFTRDN permiten a los países obtener una cobertura más eficiente en términos del coste y disponibilidad de los recursos, al permitir una reducción de la brecha de liquidez que generalmente enfrenta el gobierno en estas ocasiones, como consecuencia de la combinación de mayores gastos, menores ingresos y restricciones incrementales en el acceso y costo de recursos crediticios.

1.20 En otras palabras, la provisión *ex ante* de cobertura financiera para desastres de gran magnitud reduce parcialmente el riesgo de peores escenarios de impacto del desastre sobre las cuentas públicas al disponer de financiamiento para enfrentar

<sup>4</sup> BID. *Natural Disasters Financial Risk Management: Technical and Policy Underpinnings for the Use of Disaster-Linked Financial Instruments in Latin America and the Caribbean*. Nota técnica IDB-TN-175. Washington DC: abril 2010 ([enlace](#)).

<sup>5</sup> Banco Mundial. *The management of Catastrophe risk using pooled insurance structures*. Pollner, (2001).

los costos de las emergencias. Lo antedicho ha sido verificado en estudios realizados por el Banco<sup>6</sup>, los cuales confirman que tener cobertura financiera para disponer de liquidez en caso de ocurrencia de eventos severos garantiza una mayor estabilidad en el crecimiento económico a largo plazo respecto al caso de la no existencia de dicha cobertura, ya que se dispone rápidamente de recursos para atender las necesidades de la emergencia, además de eliminar de los requerimientos de financiamiento de las cuentas públicas los gastos extraordinarios que no estaban programados en los presupuestos.

- 1.21 Cabe mencionar asimismo que, como parte de los estudios antes mencionados, también se ha analizado el volumen de asistencia internacional otorgada entre 1960 y 2002 a países latinoamericanos que sufrieron desastres que causaron pérdidas económicas significativas. Si bien la ayuda internacional ha llegado a los países, ésta no ha sido suficiente ya que cubrió en promedio el 8,6% de las pérdidas, y tan sólo entre el 5% y 10% de esta ayuda fue aportada en recursos líquidos. La insuficiencia de la ayuda internacional se ha visto acentuada en los últimos años debido al incremento del número de eventos catastróficos y la situación económica mundial. Es por ello que se evidencia aun más la necesidad de contar con cobertura financiera que permita a los países garantizar la adecuada atención de las emergencias por desastres naturales sin depender de la ayuda internacional, ya que la experiencia indica que puede ser incierta en cuanto a su monto y disponibilidad. Revisiones más recientes de las cifras de ayuda humanitaria indican que los niveles efectivos de este tipo de asistencia se han mantenido sin mayores variaciones y que la tendencia esperada es decreciente, con sólo tener en cuenta el aumento del número, severidad e impacto de estos eventos y las crecientes restricciones fiscales que se enfrentan a nivel mundial.

## **B. Objetivos y resultados esperados**

- 1.22 El objetivo de la operación es amortiguar el impacto que un desastre natural severo o catastrófico podría llegar a tener sobre las finanzas públicas a través de un aumento de la disponibilidad, la estabilidad y la eficiencia del financiamiento contingente para la atención de las emergencias ocasionadas por este tipo de eventos.
- 1.23 El objetivo específico de la operación será proporcionar una más rápida disponibilidad de recursos, y una mayor estabilidad y eficiencia a la cobertura financiera ex ante con que cuenta el país para atender emergencias por desastres naturales de carácter severo o catastrófico.
- 1.24 La operación posibilitará a Ecuador un acceso inmediato a recursos financieros líquidos para atender oportunamente los gastos extraordinarios que se estima podrían llegar a producirse durante emergencias por desastres naturales.

---

<sup>6</sup> BID. *Disaster Risk Management*. Freeman, Mechler y otros. (2002), inter alia. [Link](#)

### **C. Indicadores clave de resultados**

- 1.25 A nivel de producto, esta operación proveerá a Ecuador financiamiento contingente para la atención de gastos públicos extraordinarios durante emergencias resultantes de la ocurrencia de desastres naturales severos o catastróficos.
- 1.26 En línea con el objetivo específico de la operación, los resultados esperados son: i) un aumento de la cobertura financiera contingente disponible para el país para la atención de gastos públicos extraordinarios ocasionados por emergencias por desastres naturales severos o catastróficos, y ii) que dicha cobertura financiera sea eficiente. Para comprobar la eficiencia de la cobertura financiera del préstamo se monitoreará anualmente el diferencial entre el costo financiero del préstamo del Banco y el de la deuda comercial externa soberana de Ecuador a largo plazo.
- 1.27 Dado el carácter contingente de la operación, sólo se producirán desembolsos efectivos de recursos de verificarse la ocurrencia de un evento elegible durante el período de vigencia del contrato de préstamo. En dicha eventualidad, la disponibilidad y la eficiencia de los recursos provenientes del presente préstamo se medirán en base a: i) la rapidez en el acceso a los recursos; y ii) un menor costo financiero por unidad de gasto extraordinario de emergencia financiado mediante deuda (el costo de los recursos del préstamo frente al que hubiera resultado de concurrir al mercado financiero internacional en dichas circunstancias).
- 1.28 Los indicadores para efectuar estas mediciones serían, respectivamente, los siguientes: i) el número de días transcurridos desde la solicitud de desembolso realizada por el país al Banco, hasta la disponibilidad de los recursos del préstamo por parte del prestatario; y ii) el costo financiero de los recursos provistos por el préstamo, en comparación al costo financiero de la deuda pública comercial externa de largo plazo de Ecuador al momento de realizar un desembolso del préstamo<sup>7</sup>.

## **II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS**

### **A. Instrumento financiero**

- 2.1 La presente operación se configurará como un préstamo de inversión regular y será financiado con recursos del Capital Ordinario (CO) del Banco provenientes de la Facilidad de Crédito Contingente para Emergencias por Desastres Naturales (FCC) establecida a través del documento GN-2502-2 del 13 de febrero de 2009, y cumplirá con los requisitos estipulados para dicha Facilidad.
- 2.2 Las principales características operativo-financieras del préstamo son: i) el prestatario será la República de Ecuador y el organismo ejecutor su Ministerio de

---

<sup>7</sup> Para ello se comparará el spread sobre LIBOR de los recursos proporcionados por esta operación al momento de efectivizarse cada desembolso, frente al spread de los valores de largo plazo de la deuda comercial externa soberana de Ecuador prevaleciente a esa misma fecha en los mercados secundarios internacionales.

Finanzas (MF); ii) el financiamiento sería por un monto máximo de hasta US\$100 millones provenientes alternativamente de recursos del préstamo contingente o de los saldos disponibles y no desembolsados de préstamos ya aprobados e identificados en la Lista de Redireccionamiento Automático (LRA) que será incluida en el contrato de préstamo<sup>8</sup>; iii) un plazo de disponibilidad para desembolsos de 5 años, prorrogable a solicitud del prestatario y discreción del Banco por hasta 5 años adicionales; y iv) todos los desembolsos de recursos del CO se efectuarían con cargo a la Facilidad Unimonetaria en Dólares Norteamericanos del Capital Ordinario del Banco.

2.3 Los préstamos contingentes otorgados bajo la FCC presentan características específicas dirigidas principalmente: i) a permitir un acceso inmediato a recursos financieros líquidos para atender oportunamente los gastos asociados a emergencias; y ii) a que el financiamiento contemple condiciones apropiadas para apoyar al país en el momento crítico que supone una emergencia ocasionada por un evento severo o catastrófico, en donde las finanzas públicas se ven afectadas debido a una combinación de necesidad de recursos adicionales para la atención de gastos extraordinarios, con caídas imprevistas de ingresos por disminución de la actividad económica. Con la finalidad de atender las precitadas características, los préstamos de la FCC presentan ciertos términos y condiciones operativos particulares, entre los cuales cabe mencionar:

- a. El período de amortización es de veinticinco años contados a partir de la fecha de cada desembolso.
- b. El período de gracia es de cinco años contados a partir de la fecha de cada desembolso.
- c. El plazo de disponibilidad de recursos es prorrogable a solicitud del prestatario y a discreción del Banco por hasta 5 años adicionales, mediante comunicación escrita al prestatario. En caso de prórroga, los plazos de amortización, gracia y cobro de comisión de crédito empezarán a contar a partir de la fecha de suscripción de dicha prórroga.
- d. En todos los aspectos relacionados con adquisiciones y contrataciones, se rigen por las normas establecidas en el documento de creación de la FCC (GN-2502-2) que prevé, entre otras cosas, la utilización de la legislación nacional sobre adquisiciones de bienes y contrataciones de obras o servicios.

# **1. Principales características de la operación**

2.4 **Disponibilidad de los recursos.** Podrán efectuarse desembolsos con cargo al préstamo cuando se produzca un evento elegible durante el período de vigencia del contrato de préstamo. **Serán condiciones previas a los desembolsos que: i) el Banco haya verificado la ocurrencia de un evento contractualmente elegible; ii) el Banco no haya suspendido la elegibilidad para desembolsos con**

---

<sup>8</sup> La LRA incluye los préstamos de inversión del BID con Ecuador vigentes y con saldos disponibles para desembolsos, cuyos saldos remanentes podrán ser re direccionados automáticamente en caso de producirse un evento.

cargo al préstamo contingente como consecuencia de no encontrarse en ejecución de forma satisfactoria para el Banco un Programa de Gestión Integral del Riesgo de Desastres Naturales (PGIRDN), previamente acordado con el prestatario (ver párrafo 2.8); y iii) el prestatario haya presentado, dentro del plazo de 90 días de ocurrido un evento elegible, una solicitud de desembolso indicando el monto requerido, y si el desembolso se solicita con cargo a recursos frescos del financiamiento o de los préstamos identificados en la LRA: en este último caso, especificando de cuál o cuáles de los préstamos de la LRA se tomarán los recursos.

- 2.5 **Eventos elegibles.** Son aquellos eventos que reúnan los parámetros de tipo, localización e intensidad acordadas con el prestatario y detalladas en el Reglamento Operativo del préstamo (RO). Se ha acordado con el Gobierno que inicialmente este préstamo proporcionará cobertura para terremotos de tipo severo o catastrófico. Cabe mencionar que posteriormente a la aprobación del préstamo se podría revisar el RO para cubrir otros peligros, como por ejemplo inundaciones y erupciones volcánicas.
- 2.6 **Determinación de elegibilidad de los eventos y límites de desembolso por evento.** Un desastre de origen natural sólo será considerado como evento elegible para el desembolso efectivo de recursos del préstamo luego de que el Banco haya verificado la ocurrencia de un evento que reúna los parámetros de tipo, localización e intensidad acordados contractualmente. El monto máximo de desembolso que se podrá hacer efectivo ante cada evento elegible estará sujeto a dos límites simultáneos: i) el del saldo disponible sin desembolsar del presente préstamo contingente; y ii) el monto máximo establecido en el Reglamento Operativo para el tipo, localización e intensidad del evento declarado como elegible. Si el evento no es elegible, no se podrá realizar ningún desembolso con cargo a los recursos del financiamiento.
- 2.7 El RO estará vigente al momento de entrar en vigencia el contrato de préstamo y será incluido como su Apéndice II. Este RO también incluirá todos los aspectos específicos relacionados con el funcionamiento de los disparadores de elegibilidad para desembolsos, al igual que el monto máximo que podrá desembolsarse de acuerdo a la intensidad de cada evento elegible.
- 2.8 **Programa de Gestión Integral del Riesgo de Desastres Naturales (PGIRDN).** Como estipula el GN-2502-2, el PGIRDN es un programa del GdE que tiene como objetivo general formalizar ante el Banco el compromiso proactivo del país para impulsar, mediante acciones concretas, el desarrollo efectivo de la gestión pública integral del riesgo de desastres naturales. El PGIRDN comprende actividades agrupadas en los siguientes ejes estratégicos que han sido acordados con el GdE: i) gobernabilidad y desarrollo del marco rector; ii) identificación de riesgos; iii) reducción de riesgos; iv) manejo de desastres; y v) gestión financiera de riesgos. El PGIRDN tendrá un plazo de ejecución de cinco años e incluirá indicadores de avance de ejecución en cada eje. El contenido y alcance del documento donde se describirá el PGIRDN será consensuado entre el país y el

Banco antes de la aprobación de este préstamo por el Directorio Ejecutivo, toda vez que su existencia y ejecución satisfactoria, de acuerdo a los indicadores de avance allí establecidos, es un requisito establecido por el Banco para el acceso a recursos de la FCC, con el objeto de asegurar la alineación de las intervenciones del Banco con sus otras políticas de gestión de riesgos de desastres que establecen un planteamiento integral de la gestión y que promueven medidas y acciones preventivas y de planificación *ex ante* (ver [PGIRDN](#)).

- 2.9 El destino de los recursos del financiamiento será única y exclusivamente para la atención de los gastos públicos de carácter extraordinario que se produzcan durante emergencias causadas por un desastre de origen natural elegible. Para ser reconocidos como aceptables por el Banco, estos gastos deberán ser incurridos y efectivizados (pagados) dentro del plazo de 180 días inmediatamente posteriores a la fecha de inicio de ocurrencia del evento elegible. Cabe destacar que el tipo de gastos elegibles será amplio, y sólo se hallará limitado por una lista negativa de gastos que constará en el contrato de préstamo (ver 3.4).
- 2.10 Algunos de los tipos de gastos que podrían ser considerados elegibles son los siguientes: i) equipo sanitario de emergencia; ii) vacunas y medicamentos; iii) instalaciones y equipo para refugios temporales; iv) alimentos para poblaciones afectadas; v) costo del personal de emergencia necesario para atender a los damnificados; vi) alquiler a corto plazo de equipo e instalaciones de energía, transporte y comunicaciones y de espacios para almacenamiento; y vii) rehabilitación temporal de infraestructura, y reanudación de servicios básicos inmediatamente después de ocurrido el desastre, etc.

## **B. Principales riesgos y medidas mitigantes**

### **1. Riesgos ambientales y sociales**

- 2.11 De acuerdo con lo estipulado en la directiva B.13 de la política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (GN 2208-20 y OP-703), la presente operación no requiere de clasificación.
- 2.12 Debido a que los recursos que eventualmente se desembolsen con cargo a este préstamo sólo se podrán utilizar para financiar los gastos públicos de carácter extraordinario que se produzcan durante la emergencia, y debido a que el MF, en calidad de organismo ejecutor, garantiza la adherencia a la legislación social y ambiental del país en la utilización de dichos recursos, no se prevé impactos negativos ambientales o sociales. Por otro lado, se incluirá una lista negativa de tipo de gastos que no podrán ser financiados con recursos de este préstamo.

### **2. Riesgo fiduciario**

- 2.13 **Riesgo de errores en la verificación de gastos elegibles.** Existe el riesgo de que ciertos gastos financiados con recursos del préstamo no cumplan con los criterios de elegibilidad contractualmente estipulados y el Banco se vea impedido de aceptarlos. No obstante, se considera que el precitado riesgo no es significativo,



ya que los sistemas de gestión e información presupuestal y contable a utilizar por el MF para efectuar el reembolso de los gastos que se financien con recursos de este préstamo, permitirán contar con la información suficiente para determinar, comprobar y verificar adecuadamente la elegibilidad de los mismos, previamente a la realización de su reembolso. Por otra parte, en la eventualidad que se materializara el riesgo en cuestión, se incluirán en el contrato de préstamo remedios eficientes para subsanar adecuada y oportunamente dicha situación.

### **3. Otros riesgos operacionales**

- 2.14 **Riesgo de mayores costos por insuficiencia de recursos de préstamos incluidos en la LRA.** Cada vez que durante el período de vigencia del contrato el monto de los saldos disponibles en los préstamos de la LRA caiga por debajo del saldo pendiente de desembolso del presente préstamo, el prestatario comenzará a pagar comisión de crédito sobre los montos correspondientes a la diferencia, por el período durante el cual permanezcan descubiertos y sin desembolsar.
- 2.15 A efectos de mitigar este riesgo, se prevé realizar un seguimiento proactivo de la LRA y de los balances de montos pendientes de desembolsos de préstamos para el país incluidos en la misma. Para intentar solucionar anticipadamente situaciones del tipo indicado se llevarían a cabo enmiendas a la LRA acordadas entre el prestatario y el Banco que permitan la inclusión de nuevos préstamos en la misma. Se prevé que el país solicitará al Banco que se incluya una cláusula en todo futuro préstamo de inversión que el Banco le otorgue al país durante el período de vigencia del presente préstamo contingente, para que sea incluido por su monto total como parte de los saldos de la LRA<sup>9</sup>.
- 2.16 **Riesgo de suspensión de elegibilidad para desembolsos con cargo al préstamo.** El desempeño en la ejecución del PGIRDN podría ser encontrado insatisfactorio por el Banco durante el período de disponibilidad del préstamo (ver párrafo 2.8). En dicho caso, el Banco podría llegar a suspender la elegibilidad para efectuar desembolsos con cargo a la presente operación, si el país no aplicara oportunamente los remedios que el Banco considere necesarios. A efectos de mitigar este riesgo el Banco realizará un monitoreo periódico de los avances en la ejecución del PGIRDN, así como evaluaciones anuales del mismo.
- 2.17 Si como resultado de cualquiera de estas evaluaciones el Banco considera que el PGIRDN no se está ejecutando satisfactoriamente, a fin de mantener la elegibilidad para recibir desembolsos de los recursos de la presente operación, se notificará al prestatario sobre las acciones específicas que deberá implementar en un período máximo de 90 días contados a partir de la fecha de emisión de la notificación. Solamente en caso de que transcurrido este plazo el desempeño continúe siendo considerado insatisfactorio por el Banco, éste podrá suspender la elegibilidad del prestatario para recibir desembolsos del préstamo.

---

<sup>9</sup> Teniendo en cuenta que el valor promedio de los saldos disponibles y no desembolsados de los préstamos de inversión en cartera para el período 2007-2010 estuvo por encima de los US\$600 millones, se estima que la probabilidad de que este riesgo se materialice es bien baja.

- 2.18 Al respecto, debe señalarse que el país ha dado y continúa dando señales muy claras respecto de la firmeza de su compromiso para desarrollar e implementar una gestión integral del riesgo de desastres, lo cual, unido a las salvaguardias de monitoreo anteriormente descritas, se considera que el riesgo de suspensión de la elegibilidad para desembolsos durante la vigencia del presente préstamo es bajo.

### III. EJECUCIÓN Y PLAN DE ADMINISTRACIÓN

#### A. Principales disposiciones de la operación

- 3.1 El prestatario de la operación será la República de Ecuador y el organismo ejecutor será el Ministerio de Finanzas (MF), a través de la Subsecretaría de Crédito Público.
- 3.2 **Solicitudes de desembolso.** Además de los restantes requisitos explicitados detalladamente en el RO, las solicitudes de desembolso de recursos con cargo al préstamo deberán presentarse dentro del plazo de 90 días de ocurrido un evento elegible, explicitando los montos de desembolsos solicitados. En los casos en los que el prestatario opte por utilizar recursos de préstamos incluidos en la LRA, las solicitudes deberán indicar de qué préstamos se tomarán los recursos y los montos específicos que se requieren de cada uno de ellos.
- 3.3 **Mecanismo de desembolso.** Cada desembolso que se haga efectivo con cargo al préstamo se realizará bajo los términos y condiciones financieras establecidas para el mismo, independientemente de que los recursos provengan de la utilización de recursos del préstamo contingente o de otros préstamos del Banco incluidos en la LRA. En el caso de que el prestatario elija incluir en una solicitud de desembolso recursos provenientes directamente del préstamo contingente, el Banco cobrará la comisión de crédito pertinente devengada con retroactividad a la fecha correspondiente a los 60 días posteriores a la fecha de vigencia del contrato de préstamo. Dicha comisión será cobrada únicamente sobre los montos desembolsados que provengan directamente del préstamo.
- 3.4 **Gastos elegibles.** Los recursos desembolsados a través del préstamo podrán destinarse a financiar gastos públicos corrientes de carácter extraordinario que ocurran durante emergencias resultantes de eventos elegibles y que reúnan los siguientes requisitos: i) que no estén explícitamente incluidos entre los gastos contractualmente excluidos del financiamiento o en la lista negativa que formará parte del contrato de préstamo; ii) que sean legales según la legislación de Ecuador; iii) que estén directamente relacionados con la emergencia causada por el desastre natural para la cual se ha suministrado el financiamiento; y iv) que tengan adquisiciones y pagos verificables, documentados, claramente registrados, y se considere que sean adecuados en términos de su dimensión y precio.
- 3.5 En todos los aspectos relacionados con adquisiciones y contrataciones, la presente operación se regirá por las normas establecidas en el documento de creación de la FCC (GN-2502-2). El prestatario utilizará su legislación nacional sobre

adquisiciones de bienes y contrataciones de obras o servicios aplicables a gastos fiscales extraordinarios en casos de desastres naturales (ver [Anexo III](#)).

**B. Disposiciones para el monitoreo y evaluación**

- 3.6 **Monitoreo anual del PGIRDN.** Tal como se indicó en el párrafo 2.8, durante el período de vigencia del contrato de préstamo, el Banco realizará un monitoreo periódico para determinar si el PGIRDN se está ejecutando de manera satisfactoria, sobre la base de los indicadores establecidos para ese propósito. Estas evaluaciones se realizarán como mínimo anualmente.
- 3.7 En caso de detectarse una situación de ejecución insatisfactoria del PGIRDN, el Banco, luego de agotados los remedios preventivos contractualmente acordados, podrá notificar a Ecuador la suspensión de la elegibilidad para recibir desembolsos del préstamo. No obstante lo anterior, cabe señalar que, de acuerdo con lo establecido en la FCC (GN-2502-2, párrafo 4.25) una vez que el Banco haya otorgado la elegibilidad inicial para recibir desembolsos a través de este préstamo, la misma se mantendrá durante la vigencia del préstamo, a menos que el Banco notifique formalmente al país la suspensión de dicha elegibilidad con motivo del desempeño insatisfactorio del PGIRDN.
- 3.8 **Monitoreo de desembolsos.** Según establece el GN-2502-2, el Banco reconocerá hasta un 100% del monto de los gastos elegibles efectivamente incurridos y pagados por el prestatario a partir del día en que se haya suscitado el evento elegible, y por un período de hasta 180 días calendario inmediatos subsiguientes.
- 3.9 El proyecto contará con una cuenta especial para el desembolso de los fondos, que será administrada por el Ministerio de Finanzas. El prestatario, a través del MF deberá justificar el uso de los recursos desembolsados mediante una declaración escrita de uso adecuado, la que deberá presentar al Banco en un plazo de 365 días calendario, contados a partir de la fecha en que se haya iniciado el evento elegible para el cual el Banco haya desembolsado los recursos en cuestión.
- 3.10 Dentro de un plazo no superior a dos años después de cada desembolso, el Banco, a su entera discreción y sin costo para el prestatario, podrá verificar mediante auditorías externas independientes la idoneidad de los gastos declarados como elegibles. Si como resultado de cualquiera de las precitadas auditorías el Banco encontrara que los fondos desembolsados se han usado para financiar gastos no elegibles, el Banco podrá exigir que el prestatario remedie inmediatamente la situación, o reembolse los montos en cuestión.
- 3.11 **Evaluación del préstamo.** El monitoreo y evaluación de la operación se realizará conforme a lo establecido en el Plan de Monitoreo y Evaluación. A su vez se tomarán en cuenta las disposiciones específicas de evaluación establecidas para las operaciones a realizarse a través de la FCC (GN-2502-2, párrafos 4.27 y 4.28).

Matriz de Efectividad en el Desarrollo			
Resumen			
I. Alineación estratégica			
1. Objetivos de la estrategia de desarrollo del BID		Alineado	
Programa de préstamos		La intervención contribuye a apoyar: i) países pequeños y vulnerables, e ii) iniciativas sobre cambio climático, energía renovable y sostenibilidad del medio ambiente.	
Metas regionales de desarrollo		La intervención contribuye a los países con capacidad de planificación en mitigación y adaptación al cambio climático.	
Contribución de los productos del Banco (tal como se define en el Marco de Resultados del Noveno Aumento)			
2. Objetivos de desarrollo de la estrategia de país		Alineado	
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-2490	El programa contribuiría en el área de inclusión económica y social, en particular contribuiría al objetivo de desarrollar un sistema de protección social eficiente que permita reducir el impacto de fenómenos naturales.	
Matriz de resultados del programa de país	GN-2617	El proyecto está incluido en el Documento de Programación de País 2011.	
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)			
II. Resultados de desarrollo - Evaluabilidad	Altamente Evaluable	Ponderación	Puntuación máxima
	8.9		10
3. Evaluación basada en pruebas y solución	9.9	25%	10
4. Análisis económico ex ante	10.0	25%	10
5. Evaluación y seguimiento	5.7	25%	10
6. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación	10.0	25%	10
Calificación de riesgo global = grado de probabilidad de los riesgos*		Bajo	
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales		B.13	
III. Función del BID - Adicionalidad			
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales (criterios de VPC/PDP)	Si	El proyecto se basa en el uso de los Sub-sistemas de Administración Financiera: Presupuesto, Contabilidad y Reporte.	
El proyecto usa otro sistema nacional para ejecutar el programa diferente de los indicados arriba			
La participación del BID promueve mejoras en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:			
Igualdad de género			
Trabajo			
Medio ambiente			
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto			
La evaluación de impacto ex post del proyecto arrojará pruebas empíricas para cerrar las brechas de conocimiento en el sector, que fueron identificadas en el documento de proyecto o el plan de evaluación.	Si	La evaluación comparará ex-post la disposición de cobertura ex-ante frente a la no disposición de cobertura (costo para el país de endeudarse al momento del desastre), ante la ocurrencia de un desastre. La no disposición de cobertura implicaría buscar, en ese momento, otras fuentes de financiamiento ya que el gasto de la emergencia se ha de hacer de todas maneras. La ventaja que se obtiene al realizar esta comparación es que se puede evaluar cómo se comportan los diferenciales de costos financieros de la deuda del país con el préstamo del Banco, y ver cómo estos diferenciales evolucionan antes, durante y después de ocurrido un desastre.	

El proyecto es un préstamo contingente para emergencias por desastres naturales en Ecuador. Su objetivo es amortiguar el impacto potencial que los desastres naturales severos o catastróficos podrían llegar a tener sobre las finanzas públicas del país a través de un aumento en la disponibilidad, la estabilidad y la eficiencia del financiamiento contingente para la atención de las emergencias ocasionadas por este tipo de eventos. El proyecto contribuye a apoyar a los países pequeños y vulnerables, así como las iniciativas sobre cambio climático, energía renovable y sostenibilidad del medio ambiente. En cuanto a las metas regionales, la intervención contribuye a la generación de una cantidad cada vez mayor de países con capacidad de planificación en mitigación y adaptación al cambio climático. El proyecto ha sido incluido en la programación del presente año y está alineado con la estrategia de país en el área de inclusión económica y social, en particular contribuiría al objetivo de desarrollar un sistema de protección social eficiente que permita reducir el impacto de fenómenos naturales.

El diagnóstico identifica claramente, con base en evidencia empírica, el problema principal y los factores que lo determinan. La lógica de la intervención propuesta es clara. Los indicadores de impacto, resultados y productos son SMART, con líneas de base, metas y fuentes de información. El programa cuenta con un análisis costo efectividad y un plan de monitoreo y evaluación de acuerdo con las directrices del Banco y a las características propias de los proyectos contingentes para emergencias por desastres naturales. A través de la evaluación se busca comparar ex-post la disposición de cobertura financiera ex-ante frente a la no disposición de cobertura (costo para el país de endeudarse al momento del desastre), ante la ocurrencia de un desastre.

Se han identificado los principales riesgos, los cuales en su totalidad son de nivel bajo.

### Matriz de Resultados

<b>Objetivo del proyecto:</b>	Amortiguar el impacto que los desastres naturales severos o catastróficos podrían llegar a tener sobre las finanzas públicas a través de un aumento en la disponibilidad, la estabilidad y la eficiencia del financiamiento contingente disponible para la atención de las emergencias ocasionadas por este tipo de eventos.
-------------------------------	--

### IMPACTO ESPERADO

Indicadores	Unidad de medida	Línea de base		Mediciones intermedias						Metas		Fuente/Medio de verificación	Observaciones
		Valor	Año	Valor	Año	Valor	Año	Valor	Año	Valor	Año		
IMPACTO ESPERADO: Amortiguar el impacto de un desastre natural severo o catastrófico en las finanzas públicas de Ecuador <sup>1</sup> .													

### RESULTADOS ESPERADOS

Indicadores	Unidad de medida	Línea de base		Mediciones intermedias						Metas		Fuente/Medio de verificación	Observaciones
		Valor	Año	Valor	Año	Valor	Año	Valor	Año	Valor	Año		
<b>RESULTADO ESPERADO 1:</b> Disponibilidad y estabilidad: aumento de la cobertura financiera contingente del país para la atención de gastos públicos extraordinarios durante emergencias por desastres naturales severos y/o catastróficos.													
Monto de cobertura financiera contingente disponible para el país	Millones de US\$	0	1°	100	2°	100	3°	100	4°	100	5°	Ministerio de Finanzas de Ecuador (MF)	La línea de base contempla el financiamiento contingente actualmente disponible por el país para la atención de emergencias por desastres.
<b>RESULTADO ESPERADO 2:</b> Eficiencia: Que la cobertura disponible sea eficiente, en relación al coste financiero y a la rapidez en el acceso a los recursos.													
Diferencial del spread sobre LIBOR del préstamo BID y de spread de	Puntos básicos	562	1°	Diferencial entre los spreads	2°	Diferencial entre los spreads	3°	Diferencial entre los spreads	4°	Igual o superior a 100	5°	BID: Publicación spreads departamento de Finanzas.	Se monitorizará el costo financiero comparado del Préstamo BID

<sup>1</sup> Teniendo en cuenta las características particulares de esta operación, no se ha podido identificar un indicador apropiado para poder medir el impacto esperado.

Indicadores	Unidad de medida	Línea de base		Mediciones intermedias						Metas		Fuente/Medio de verificación	Observaciones
		Valor	Año	Valor	Año	Valor	Año	Valor	Año	Valor	Año		
la deuda externa comercial soberana de Ecuador a largo plazo.												MF: módulo de información de finanzas públicas.	con el de la deuda externa comercial soberana de Ecuador a largo plazo.
Rapidez en el acceso a los recursos en el caso de ocurrir un evento elegible.	Días	90	1°	20	2°	20	3°	20	4°	Máximo de 20	5°	BID: Publicación spreads departamento de Finanzas. MF: módulo de información de finanzas públicas.	La línea de base corresponde al tiempo promedio corrientemente requerido para la gestión del lanzamiento de una emisión de bonos soberanos en US\$ en el mercado internacional.
Costo del financiamiento en el caso de ocurrir un evento elegible: diferencial del spread sobre LIBOR del préstamo BID y de spread de la deuda externa comercial soberana de Ecuador a largo plazo <sup>2</sup> .	Puntos básicos	N/A <sup>3</sup>	1°	Diferencial de costos	2°	Diferencial de costos	3°	Diferencial de costos	4°	Reducción del costo financiero de los gastos extraordinarios de emergencia financiados mediante deuda.	5°	BID: Publicación spreads departamento de Finanzas. MF: módulo de información de finanzas públicas.	Se realizará un monitoreo del costo financiero comparado del Préstamo BID con el de la deuda externa comercial soberana de Ecuador a largo plazo a finales de los meses inmediatamente anteriores y posteriores a un evento elegible.

<sup>2</sup> En caso de no estar disponible la información de mercado sobre el *spread* de la deuda comercial externa soberana de Ecuador a largo plazo, se utilizará el *spread* promedio de países de la región que tengan el mismo grado de calificación. En este caso la fuente de información sería Bloomberg, y el equipo de proyecto se encargará de llevar a cabo la estimación.

**PRODUCTOS**

<b>Producto</b> • Hitos	<b>Unidad de Medida</b>	<b>Línea de base</b>	<b>Año 1</b>	<b>Año 2</b>	<b>Año 3</b>	<b>Año 4</b>	<b>Meta</b>
<b>COMPONENTE ÚNICO:</b> Financiamiento contingente del Banco para atención de gastos públicos extraordinarios durante emergencias causadas por desastres naturales severos o catastróficos.							
• Cobertura financiera disponible	Millones de US\$	0	100	100	100	100	100

---

<sup>3</sup> La línea de base sería el diferencial de costo en el momento previo al evento elegible, y después se compararía con el comportamiento tras la ocurrencia del evento.

## **Acuerdos y Requisitos Fiduciarios**

**PROYECTO No:** EC-X1008

**ORGANISMO EJECUTOR:** Ministerio de Finanzas (MF)

**PREPARADO POR:** Marco Alemán y Santiago Schneider PDP/CEC

La Operación será ejecutada por el prestatario, a través del Ministerio de Finanzas, en el marco de la Facilidad de Crédito Contingente para Emergencias por Desastres Naturales (FCC) establecida a través del Documento GN-2502-2 del 13 de febrero de 2009.

La evaluación institucional para la gestión fiduciaria del proyecto fue realizada en base a: 1) el contexto fiduciario del país, 2) los resultados de la evaluación de riesgos fiduciarios, 3) el análisis realizado al MF utilizando la herramienta SECI (Evaluación realizada para la ejecución de los Prestamos EC-L1085 y EC-L1094 que ejecutara el MF), 4) las reuniones de trabajo con el equipo de proyecto, y 5) las reuniones con el personal del MF. Como resultado de esta evaluación se han elaborado acuerdos fiduciarios de Adquisiciones y Gestión Financiera para la ejecución del proyecto teniendo en cuenta lo establecido en la FCC.

En relación con la presente operación debe recordarse que, dado el carácter contingente de la operación, sólo se producirán desembolsos efectivos de recursos, de verificarse la ocurrencia de un evento elegible durante el período de vigencia del Contrato de Préstamo. Por lo tanto, se considera que debido a: i) la especial naturaleza de los desembolsos de la operación; ii) la dispensas fiduciarias existentes para esta operación bajo la FCC; y iii) los sistemas de gestión financiera con que cuenta el país y las acciones de mitigación previstas, el riesgo fiduciario global para la presente operación es bajo.

### **I. Contexto Fiduciario del País**

*Sistema de Adquisiciones:* El Sistema Nacional de Contratación Pública (SNCP), se aprobó a través de la Ley Orgánica del SNCP en agosto/08. Entre los cambios sustanciales introducidos esta la creación del Instituto Nacional de Compras Públicas–INCOP, como rector de las Compras Públicas. El INCOP con el apoyo del Banco llevó cabo el Diagnostico del SNCP mediante la aplicación de la metodología OECD/DAC; la misma que determina un desarrollo medio del SNCP.

*Sistema de Gestión Financiera:* Desde enero de 2008 las entidades del gobierno utilizan el Sistema de Administración Financiera e-SIGEF, que integra efectivamente los procesos de presupuesto, contabilidad, tesorería, pagos electrónicos y un esquema de centralización informática y uso de la tecnología Web. Asimismo, las entidades del Gobierno Central están sujetas al control y fiscalización del ente supremo de auditoría que es la Contraloría General del Estado. En términos generales, los sistemas nacionales de gestión financiera tienen un adecuado nivel de desarrollo, requiriendo ser complementados por el momento, para efectos de la ejecución de los proyectos que financia el Banco, en lo referente a reporte financiero específico y a auditoría externa (a ser efectuada por una firma elegible para el Banco).



## **II. Contexto Fiduciario del Organismo Ejecutor**

El ejecutor del Programa es el MF, a través de la Subsecretaría de Crédito Público, la cual coordinará las actividades del programa directamente con los organismos/entidades beneficiarias de los recursos.

El MF es la institución que dirige y administra las finanzas públicas del país, proponiendo las políticas financieras y presupuestarias, asegurando el equilibrio de las finanzas públicas y está al mando de los distintos subsistemas que componen el Sistema de Administración Pública.

Entre las funciones más relevantes del MF figuran las de programar, coordinar y supervisar eficiente, eficaz y consistentemente el financiamiento del sector público, en concordancia con las necesidades de las políticas públicas y los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo para un flujo oportuno y sostenible del endeudamiento, de los desembolsos y en general de los ingresos fiscales tributarios y no tributarios.

En el 2010 entró en vigencia el nuevo Código de Planificación y Finanzas Públicas (COPYFP) que constituyó el nuevo marco legal y operativo a través del cual se reestructurará la gestión financiera para los distintos niveles del estado. Como parte de dicha reestructuración y con la finalidad de adaptar su estructura al nuevo COPYFP, actualmente, el MF se encuentra finalizando un proceso de reorganización que, entre otras cosas, incluyó el análisis y cambios de funciones internas y perfiles profesionales, la fusión o separación de actividades en subsecretarías, la reestructuración administrativa y salida de personal, etc.

## **III. Evaluación del Riesgo Fiduciario y Acciones de Mitigación**

Dado el carácter contingente la presente operación, sólo se producirán desembolsos efectivos de recursos, si se verificara la ocurrencia de un evento elegible (de poca probabilidad de ocurrencia dado que son eventos severos o catastróficos) durante el período de vigencia del Contrato de Préstamo.

El Organismo Ejecutor solo efectuará reembolso de gastos elegibles y contra la recepción de una solicitud formal de reembolso de gastos de las instituciones públicas involucradas en la atención de las emergencias. Dichos gastos deberán contar con partida presupuestaria nacional asignada y refrendada y autorización de ejecución aprobada. Adicionalmente los gastos deberán ser respaldados con la siguiente documentación de soporte: (i) orden de compra o requisición del bien o servicio; (ii) remito u otra prueba similar de entrega o provisión de bienes o servicios que presente constancia de recepción y aceptación del provisto por la autoridad competente del ente adquiriente de dicho bien o servicio; (iii) factura o liquidación detallada de gastos del proveedor; y (iv) orden de pago irrevocable (libramiento) efectuado por la autoridad competente del ente adquirente. Considerando lo establecido en la Facilidad de Crédito Contingente no se revisaran los procesos de adquisiciones realizados por el Organismo Ejecutor o las instituciones a las que se les transfieran los recursos.

Por lo anterior y como resultado de la información disponible sobre el programa; talleres y reuniones de trabajo realizadas con el MF y otros actores, se considera que: i) debido a la especial naturaleza de los desembolsos de la operación; ii) el mecanismo de desembolso previamente descrito, y iii) la dispensas fiduciarias existentes (no aplicación de Políticas de Adquisiciones del Banco) para esta operación bajo la FCC, el riesgo fiduciario global para la presente operación es bajo y no se requieren de acciones adicionales de mitigación.

#### **IV. Acuerdos y Requisitos para la Ejecución de las Adquisiciones**

El MF o las entidades u organismos a los cuales se entreguen los recursos deberá llevar a cabo las adquisiciones de bienes y las contrataciones de obras y servicios de acuerdo con el documento GN-2502-2 del 13 de febrero del 2009, “Facilidad de Crédito Contingente para Emergencias por Desastres Naturales” (FCC). En el referido documento se establece los lineamientos bajo los cuales en el caso de verificarse una situación de emergencia causada por un desastre natural elegible, se realizan los desembolsos. Entre estos lineamientos se establece la dispensa con respecto a la aplicación de las Políticas de Adquisiciones del Banco GN-2349-9 y GN2350-9.

#### **V. Acuerdos y Requisitos de Gestión Financiera**

##### ***1. Programación y Presupuesto***

El cuerpo legal que establece las normas generales que rigen la programación, formulación, aprobación, ejecución, control, evaluación y liquidación de los presupuestos es el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Estas normas generales son aplicadas a la ejecución de los programas que financia el banco en el país. El sistema integrado eSigef, instrumentaliza y estandariza la aplicación de estas normas generales en todo el aparato de gestión pública nacional.

##### ***2. Contabilidad y sistemas de Información***

La contabilidad gubernamental se lleva a través del sistema eSigef, el cual fue parametrizado de acuerdo al plan de cuentas contables gubernamental expedido por el MF.

La contabilidad oficial de proyectos que reciben financiamiento del Banco se lleva a través del sistema eSigef conforme al plan de cuentas contables gubernamental y al clasificador presupuestario. El eSigef actualmente no permite la elaboración de informes relacionados con los aspectos específicos de los recursos suministrados por el BID, por lo cual es necesario que mediante informes separados se revele el estado y evolución de los proyectos.

Sin embargo, para la presente operación los sistemas de administración financiera e informes financieros requeridos serán ajustados de acuerdo a lo estipulado en el documento de la FCC (ver GN-2502-2), el cual prevé una serie de procedimientos simplificados. Por ejemplo, el prestatario justificará el uso de los recursos del préstamo mediante una declaración escrita de uso adecuado, que deberá presentar al Banco en un

plazo de 365 días calendario contados a partir de la fecha en que se suscite el suceso calificado para el cual el Banco haya desembolsado los recursos del préstamo.

### **3. Desembolsos y Flujo de Fondos**

Desde el 2008 el Gobierno de Ecuador instauró el mecanismo de Cuenta Única del Tesoro –CUT- a través de la cual se unificó la gestión de la tesorería de las entidades que conforman el Gobierno Central

La implementación de este mecanismo no eliminó el sistema de cuentas especiales, o de propósito específico, que se manejan en el Banco Central del Ecuador sólo para recibir el financiamiento de préstamos multilaterales, entre ellos los del BID. En este sentido, para la recepción de los recursos del préstamo el MF abrirá una cuenta de registro para el Programa en el Banco Central del Ecuador.

Todos los pagos del programa serán ejecutados a través del sistema eSigef mediante debito a la CUT, mecanismo para manejo de la tesorería obligatorio para las entidades que conforman el Gobierno Central.

Los desembolsos del Programa se realizarán mediante la modalidad de Anticipo de Fondos de acuerdo a la FCC (GN-2502-2). Una vez que el Banco haya aceptado una solicitud de desembolso de recursos del préstamo contingente, el prestatario podrá obtener hasta un 100% del monto solicitado como un adelanto del préstamo.

El Banco reconocerá hasta un 100% del monto de los gastos elegibles efectivamente incurridos y pagados por el prestatario a partir del día en que se haya ocurrido el evento elegible y por un período de hasta 180 días inmediatamente subsiguientes.

Una vez que se apruebe el préstamo contingente, la única condición para que el prestatario pueda acceder a recursos disponibles para desembolso, además del desempeño satisfactorio de Programa de gestión integrada del riesgo de desastres (PGIRDN), será la verificación, por parte del Banco, de que en el país ha ocurrido un evento del tipo, en una ubicación y con una intensidad explícitamente descritos en el Reglamento Operativo anexo al contrato de préstamo. Esta verificación se basará en procedimientos de evaluación técnica contractualmente acordados que serán objetivos y transparentes.

La revisión de la documentación soporte de los gastos o pagos efectuados sería realizada en forma ex-post al desembolso de los recursos por parte del Banco. La revisión ex-post de desembolsos será realizada por personal del Banco y/o Consultores o Auditores Externos.

### **4. Control Interno y Auditoría Interna**

En relación a los sistemas de control interno la Constitución de la República del Ecuador establece que la Contraloría General del Estado -CGE- es el ente encargado de dirigir el sistema de control, compuesto por la auditoría interna, auditoría externa y el control interno de las entidades del Sector Público, y de las entidades privadas que dispongan de recursos públicos, así como expedir la normativa para el cumplimiento de estas funciones.

El MF cuenta con un área de Auditoría Interna propia que depende directamente de la CGE y está compuesta por 16 auditores con una experiencia de aproximadamente 20 años en el ejercicio de sus funciones. Inicialmente no se prevé la utilización de trabajos de la mencionada área para supervisar las actividades del programa.

### ***5. Control Externo e Informes***

Según lo estipulado en la FCC (GN-2502-2), a su entera discreción y sin costo para el prestatario, el Banco puede verificar, mediante auditorías externas independientes, la idoneidad de los gastos declarados como elegibles. Esas auditorías se llevarán a cabo durante un plazo no mayor de dos años después de concluido el correspondiente período de desembolso del préstamo contingente.

Si como resultado de cualquiera de las auditorías del préstamo se encuentra que los fondos de ese préstamo se han usado para financiar gastos no elegibles o inadecuados, el Banco podrá exigir que el prestatario remedie inmediatamente la situación o reembolse los montos en cuestión (ver Doc. GN-2502-2, ¶ 4.20).

### ***6. Plan de Supervisión Fiduciaria***

Dadas las características del préstamo contingente, no se prevé la realización de un plan de supervisión fiduciaria si no se produjera ningún desembolso. La revisión de la documentación soporte de los gastos o pagos efectuados será realizada en forma ex-post al desembolso de los recursos por parte del Banco. La revisión ex-post de desembolsos sería realizada por personal del Banco y/o Consultores.

### ***7. Mecanismo de Ejecución***

El ejecutor del Programa es el Ministerio de Finanzas MF, a través de la Subsecretaría de Crédito Público, la cual coordinará todas las actividades directamente con los organismos/entidades beneficiarias de los recursos. El MF será el encargado de recopilar y consolidar toda la información relacionada al préstamo, verificar que existen todos los controles internos necesarios para la ejecución del mismo y tramitar las solicitudes de desembolso ante el BID.