

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

**ECUADOR**

**PROGRAMA DE EMERGENCIA PARA LA SOSTENIBILIDAD MACROECONÓMICA  
Y LA PROSPERIDAD**

**(EC-L1255)**

**PROPUESTA DE PRÉSTAMO**

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Juan Luis Gómez (FMM/CEC), Jefe de Equipo; Gerardo Reyes-Tagle (IFD/FMM); Javier Díaz-Cassou y Dalia Sánchez Sandoval (CAN/CEC); Javier Jiménez (LEG/SGO); Juan Carlos Dugand (VPC/FMP); Leslie Stone (SPD/SMO); Ida Fernández-Paino, Diana Champi y Ana Calvo (IFD/FMM).

De conformidad con la Política de Acceso a Información el presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El presente documento no ha sido aprobado por el Directorio. Si el Directorio lo aprueba con modificaciones, se pondrá a disposición del público una versión revisada que sustituirá y reemplazará la versión original.

## ÍNDICE

<b>RESUMEN DEL PROYECTO .....</b>	<b>1</b>
<b>I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS.....</b>	<b>2</b>
A. Antecedentes, problemática y justificación.....	2
<b>II. CRITERIOS DE ELEGIBILIDAD .....</b>	<b>12</b>
A. Objetivos, componentes y costo .....	16
B. Indicadores claves de resultados y beneficiarios del programa.....	18
<b>III. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS .....</b>	<b>19</b>
A. Instrumentos de financiamiento .....	19
B. Riesgos ambientales y sociales .....	20
C. Riesgos fiduciarios.....	20
D. Otros riesgos y temas claves .....	20
<b>IV. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN.....</b>	<b>22</b>
A. Resumen de arreglos de implementación .....	22
B. Resumen de los arreglos para el monitoreo de resultados .....	22

ANEXOS	
Anexo I	Matriz de Resultados
Anexo II	Matriz de Políticas

ENLACES ELECTRÓNICOS REQUERIDOS (EER)	
EER#1	<a href="#">Carta de Política</a>
EER#2	<a href="#">Medios de Verificación</a>
EER#3	<a href="#">Copia del Acuerdo de Préstamo aprobado por el FMI (carta de intención y Memorando de Entendimiento)</a>

ENLACES ELECTRÓNICOS OPCIONALES (EEO)	
EEO#1	<a href="#">Country Development Challenges Ecuador, BID 2018</a>
EEO#2	<a href="#">Díaz Cassou J. y Ruiz-Arranz M. (2018). Reformas y desarrollo en el Ecuador contemporáneo. BID</a>
EEO#3	<a href="#">Plan de Prosperidad 2018-2021</a>
EEO#4	<a href="#">Izquierdo A., Pessino C., Vuletin (2018). Better Spending for Better Lives: How Latin America and the Caribbean Can Do More with Less. BID</a>
EEO#5	<a href="#">Armendariz et al (2016). La Eficiencia del Gasto de Inversión Pública en América Latina. BID</a>
EEO#6	<a href="#">INEC. Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo, 2016. Reporte de Pobreza por Consumo: Ecuador 2006-2014. Quito: INEC y Banco Mundial</a>

ABREVIATURAS	
APP	Asociaciones Público-Privadas
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina
CETES	Certificados de Tesorería
PIB	Producto Interno Bruto
CO	Capital Ordinario
CRF	Marco de Resultados Corporativos
CUT	Cuenta Única del Tesoro
EMBI	Indicador de Bonos de Mercados Emergentes
EP	Empresas Públicas
FMI	Fondo Monetario Internacional
GC	Gobierno Central
LFP	Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio Fiscal
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
NIIF	Normas Internacionales de Información Financiera
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OE	Organismo Ejecutor
PCR	Informe de Terminación del Proyecto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PIB	Producto Interno Bruto
SAF	Servicio Ampliado del FMI
SDL	Financiamiento Especial para el Desarrollo
SENAE	Servicio Nacional de Aduana del Ecuador
SPNF	Sector Público No Financiero
SRI	Servicio de Rentas Internas

**RESUMEN DEL PROYECTO**  
**ECUADOR**  
**PROGRAMA DE EMERGENCIA PARA LA SOSTENIBILIDAD MACROECONÓMICA Y LA PROSPERIDAD**  
**(EC-L1255)**

Términos y Condiciones Financieras				
Prestatario			Financiamiento Especial para el Desarrollo <sup>(a)</sup>	
República del Ecuador			Plazo de amortización:	7 años
Organismo Ejecutor			Período de desembolso:	1 año
Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)			Período de gracia:	3 años
Fuente	Monto (US\$)	%	Tasa de interés:	Tasa base US\$ LIBOR + margen de interés del CO + 1,15% de margen fijo
BID (Capital Ordinario):	500.000.000	100	Comisión Inicial:	1%
			Comisión de compromiso:	0,75%
			Vida Promedio Ponderada (VPP):	5 años
Total:	500.000.000	100	Moneda de aprobación:	Dólares de los Estados Unidos de América
Esquema del Proyecto				
<p><b>Objetivo/descripción del proyecto:</b> El objetivo del programa es apoyar la acción del gobierno para: (i) restablecer la estabilidad macroeconómica; (ii) restaurar la sostenibilidad fiscal; (iii) fortalecer el marco institucional para el Banco Central; y (iv) salvaguardar el gasto social en apoyo a la población vulnerable. La estructura y el contenido del programa están alineados con el Servicio Ampliado del FMI (SAF), que fue aprobado recientemente.</p> <p>El programa está estructurado bajo la modalidad de Préstamos de Financiamiento Especial para el Desarrollo (SDL), con una única operación a ser desembolsada en un solo tramo.</p>				
<p><b>Condiciones contractuales especiales previas al único tramo de desembolso:</b> El desembolso único de recursos del préstamo estará supeditado al cumplimiento de las condiciones de política que se resumen en la Matriz de Política (Anexo II) y en la <a href="#">Carta de Política</a>, y al cumplimiento de las condiciones contenidas en el Contrato de Préstamo (¶4.2).</p>				
<p><b>Excepciones a las políticas del Banco:</b> Ninguna.</p>				
Alineación Estratégica				
<b>Desafíos<sup>(b)</sup>:</b>	SI <input checked="" type="checkbox"/>	PI <input type="checkbox"/>	EI <input type="checkbox"/>	
<b>Temas Transversales<sup>(c)</sup>:</b>	GD <input type="checkbox"/>	CC <input type="checkbox"/>	IC <input checked="" type="checkbox"/>	

<sup>(a)</sup> Bajo la Categoría de Financiamiento Especial para el Desarrollo (documento AB-3134) y sus directrices operativas (norma GN-2031-17), esta operación será documentada bajo la FFF con opciones limitadas para el manejo de deuda. El Prestatario tiene la opción de solicitar conversiones de moneda y de tasa de interés. En la consideración de dichas solicitudes, el Banco tomará en cuenta aspectos operacionales y de manejo de riesgos. El cronograma de amortización aplicable a este préstamo consistirá en cuotas equivalentes y semestrales que empezarán a devengarse al final del período de gracia.

<sup>(b)</sup> SI (Inclusión Social e Igualdad); PI (Productividad e Innovación); y EI (Integración Económica).

<sup>(c)</sup> GD (Igualdad de Género y Diversidad); CC (Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental); y IC (Capacidad Institucional y Estado de Derecho).

## I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS

### A. Antecedentes, problemática y justificación

- 1.1 **Antecedentes.** Ecuador enfrenta una crisis macroeconómica, evidenciada por una importante pérdida de competitividad, un tipo de cambio real sobrevalorado, una creciente deuda pública, e importantes desequilibrios fiscales. El gobierno tiene además amplias necesidades brutas de financiamiento, y se observa un bajo y declinante nivel de reservas. El contexto internacional, incluyendo el endurecimiento de las condiciones de financiamiento y la volatilidad de los precios del crudo, impone desafíos adicionales y agrava la actual situación.
- 1.2 El fin del superciclo de las materias primas en 2014 afectó con particular dureza a la economía ecuatoriana. Las exportaciones de crudo son la principal fuente de ingresos para el Sector Público No Financiero (SPNF) y de divisas para el país<sup>1</sup>, y el choque petrolero de 2015 fue enfrentado con un reducido espacio fiscal<sup>2</sup>. Como consecuencia del choque y de la respuesta de política fiscal al mismo (contracción inicial de la inversión pública de alrededor del 5% del Producto Interno Bruto (PIB)), entre 2015 y 2016 Ecuador encadenó cinco trimestres consecutivos con contracciones del PIB<sup>3</sup>. Esta fue la recesión económica más profunda desde que el país dolarizara formalmente su sistema monetario a principios de siglo. Si bien en 2017 se produjo una moderada recuperación de la actividad (crecimiento del PIB real del 2,4%), ésta fue impulsada por un repunte transitorio de los precios del crudo y por la interrupción del ajuste fiscal. En 2018 la economía volvió a entrar en una senda de desaceleración, y cerró con un crecimiento del PIB de tan solo 1,1%. Para 2019, el Fondo Monetario Internacional (FMI) estima que el crecimiento será negativo, en alrededor del -0,5%<sup>4</sup>. Esta nueva ralentización económica se explica principalmente por la reanudación del esfuerzo de consolidación fiscal impulsado por el gobierno, ante las dificultades que está encontrando para cubrir sus aún importantes necesidades de financiamiento y estabilizar el peso de la deuda pública.
- 1.3 **Débil manejo fiscal.** El choque petrolero de 2015 indujo un cambio drástico en la orientación de la política fiscal ecuatoriana. En los años previos al mismo, ésta se había caracterizado por su carácter fuertemente expansivo. Como consecuencia, el tamaño del SPNF aumentó de un 35% del PIB en 2008 a 44% de la economía en 2014, incluyendo déficits globales elevados hacia el final de ese periodo<sup>5</sup>. Desde 2015, y como resultado de la caída del precio del crudo, el tamaño del Estado ecuatoriano empezó a contraerse hasta ubicarse en torno al 37% del PIB en 2017 y 2018. El esfuerzo de consolidación fiscal fue particularmente intenso en dos periodos: (i) en 2015, cuando Ecuador se convirtió en el país de la región que más redujo su nivel de gasto primario en respuesta al fin del superciclo de las

---

<sup>1</sup> Con anterioridad al choque petrolero el crudo aportaba cerca de un tercio de los ingresos totales del SPNF y más del 50% de las exportaciones del país.

<sup>2</sup> En 2013 y 2014, Ecuador presentaba déficits globales del SPNF del 4,6% y 5,2% del PIB respectivamente, a pesar de que en esos años el barril de crudo ecuatoriano todavía cotizaba a US\$96 y US\$84.

<sup>3</sup> Fuente: Banco Central del Ecuador.

<sup>4</sup> El Gobierno de Ecuador cuenta con proyecciones más optimistas, situando el crecimiento en una banda entre el -0,5% y el 0,5% (Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), 2019).

<sup>5</sup> Fuente: Banco Central del Ecuador.

materias primas<sup>6</sup>; y (ii) a partir de mediados de 2017, en el marco del [Plan de Prosperidad 2018-2021](#) que se describe en ¶1.11. El esfuerzo de ajuste ha permitido que se produzca una mejoría significativa en el resultado fiscal del SPNF, habiéndose pasado de un déficit global de 8,2% del PIB en 2016 (déficit primario de 6,7% del PIB) a un déficit global de 0,9% del PIB en 2018 (superávit primario de 1,5% del PIB).

- 1.4 Esta evolución de las finanzas públicas ha llevado a un crecimiento acelerado de la deuda consolidada del SPNF, que pasó de representar el 20% del PIB en 2013 a alcanzar un 46,1% del PIB al cierre del 2018<sup>7</sup>. Este nivel de endeudamiento supera el máximo legal del 40% del PIB que impusieron las reglas fiscales introducidas en Ecuador a finales de la pasada década<sup>8</sup>. Para evitar que el incumplimiento de la regla llevara a una paralización del financiamiento público requerido mientras se completa el proceso de consolidación fiscal, en agosto de 2018 la Asamblea Nacional aprobó la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio Fiscal (LFP), la cual suspendió temporalmente el límite legal de endeudamiento a cambio de compromisos más ambiciosos del Gobierno Central (GC) en materia de ajuste y de la puesta en marcha de una reforma de las reglas fiscales. Mas allá del incremento del monto global de deuda en relación con el PIB, se ha producido un deterioro significativo de las condiciones de la deuda pública ecuatoriana. Entre 2009 y enero de 2019 la tasa de interés contractual ponderada de la deuda pública aumentó de 4,9% a 6,6% (de 4,3% a 6,9% en el caso de la externa, compensada parcialmente por una caída del costo de la deuda interna de 6,5% a 5,8%). Durante ese mismo periodo, el plazo por vencer ponderado de la deuda cayó de 9,7 años a 7,8 años<sup>9</sup>.
- 1.5 **Altas necesidades de financiamiento externo.** Si bien cayeron sustancialmente con respecto al período 2015-2017, las necesidades brutas de financiamiento del SPNF todavía ascendieron a 8,3% del PIB en 2018, mientras que el déficit por cuenta corriente cerró el año en 0,7% del PIB, y en 2019, el país enfrenta necesidades brutas estimadas de financiamiento de 5,6% del PIB<sup>10</sup>. Para cubrir esos déficits, Ecuador depende fundamentalmente del crédito externo. Si bien el país ha mantenido una actividad en los mercados de capitales hasta hace relativamente poco (la última emisión tuvo lugar en enero de 2019), Ecuador ha perdido el acceso a financiamiento en condiciones asequibles para financiar sus desequilibrios macroeconómicos. En efecto, como muestra el Gráfico 1, a pesar de las medidas económicas adoptadas por el gobierno desde mediados del año pasado (ver descripción del [Plan de Prosperidad 2018-2021](#) en ¶1.11), el riesgo país ha aumentado de manera significativa. El Indicador de Bonos de Mercados Emergentes (EMBI, por sus siglas en inglés) se ubicó en un promedio de 745 puntos básicos entre noviembre de 2018 y enero de 2019, frente a

---

<sup>6</sup> Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2016. Tiempo de decisiones. América Latina y el Caribe ante sus desafíos. Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe.

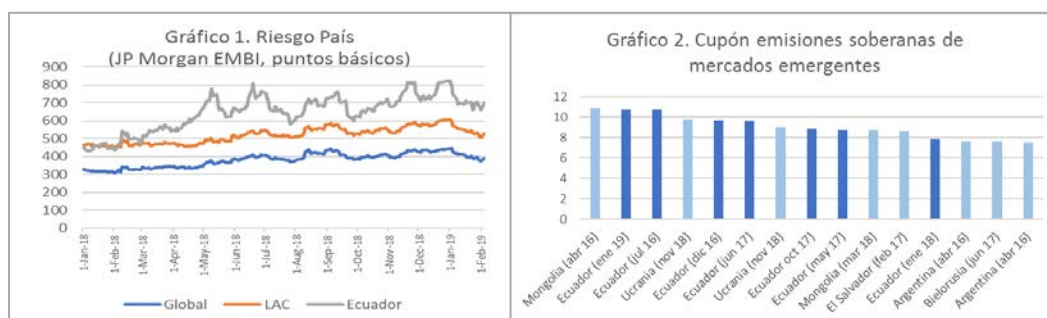
<sup>7</sup> Fuente: FMI.

<sup>8</sup> Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010).

<sup>9</sup> Fuente: MEF.

<sup>10</sup> El peso de las amortizaciones se estima ascenderá al 5,6% del PIB en 2019 y 6,1% del PIB en 2020. Las necesidades brutas de financiamiento en 2019 coinciden con los montos de amortización de deuda (dado que el resultado fiscal global se estima sea de equilibrio). Fuente: FMI.

497 puntos básicos durante el primer trimestre del año pasado. Por este motivo, el cupón de la última emisión de bonos soberanos (10,75%) realizada el pasado mes de enero superó en casi 300 puntos básicos a la del último bono emitido a idéntico plazo, un año antes (7,87%)<sup>11</sup>. El Gráfico 2 muestra el cupón de los 15 títulos más costosos emitidos por países emergentes en los mercados de capitales entre enero de 2016 y febrero de 2019. Siete de esos títulos fueron colocados por Ecuador, dando cuenta de la insostenible estrategia de financiamiento que ha venido aplicando el gobierno en los últimos años, y que se ha agravado como resultado de la incertidumbre generada por su situación económica y por la creciente aversión al riesgo de los inversores institucionales en un entorno internacional que se ha vuelto más complejo para los mercados emergentes.



Fuente: Bloomberg.

- 1.6 **Erosión de amortiguadores de liquidez.** Los *buffers* de liquidez externa también se han visto fuertemente erosionados por el choque petrolero y por ciertas decisiones de política, reduciendo aún más el margen de maniobra para hacer frente a las dificultades macroeconómicas que Ecuador está enfrentando. El *stock* bruto de reservas internacionales al final de 2018 fue de US\$2.158 millones, equivalente a 1,25 meses de importaciones y representando el nivel más bajo de todas las economías emergentes<sup>12</sup>. El monto de las reservas internacionales netas pasó de US\$1.065 millones en 2014 a -US\$2.271 millones en 2017 y -US\$1.677 millones en 2018, sugiriendo que tal *buffer* ya no existe en la práctica<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Una de las razones por las que el gobierno tomó la decisión de emitir títulos en los mercados internacionales a un costo tan elevado es que los US\$1.000 millones que se movilizaron con esa colocación eran esenciales para cerrar el gap financiero previsto para el año 2019, sin lo cual hubiera sido imposible obtener el apoyo financiero multilateral que se describe más adelante.

<sup>12</sup> Fuente: Banco Central del Ecuador.

<sup>13</sup> Definición del programa del FMI, Memorándum Técnico. Esta magnitud se obtiene detrayendo de las reservas nacionales brutas: (i) los pasivos exigibles con no residentes relacionados con las reservas (el crédito con el FMI no destinado directamente a cubrir las necesidades fiscales del gobierno); y (ii) los depósitos que mantienen las instituciones financieras en el Banco Central, principalmente por concepto de encaje bancario.



**Cuadro 1. Indicadores económicos y fiscales seleccionados**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Crecimiento del PIB real (cambio, porcentaje anual)	4.9	3.8	0.1	-1.2	2.4	1.1
Tasa de empleo adecuado (porcentaje de la PEA)	47.9	49.3	46.5	41.2	42.3	40.6
Inflación (promedio del período)	2.7	3.6	4	1.7	0.4	-0.2
Cuenta corriente (porcentaje del PIB)	-1	-0.7	-2.2	1.3	-0.4	-0.7
Deuda pública consolidada (definición del FMI)	20.0	27.1	33.8	43.2	44.6	46.1
Total de ingresos del SPNF (porcentaje del PIB)	39.2	38.4	33.6	30.3	32	36.3
Total de gastos del SPNF (porcentaje del PIB)	43.7	43.6	39.7	38.6	36.6	37.2
Resultado fiscal primario (porcentaje del PIB)	-3.5	-4.2	-4.7	-6.7	-2.4	1.5
Resultado fiscal global (porcentaje del PIB)	-4.6	-5.2	-6.1	-8.2	-4.5	-0.9
Necesidades Brutas de Financiamiento del SPNF (porcentaje del PIB)	7.1	10.8	14.3	19.1	16.8	8.3
Reservas internacionales netas (millones de US\$, definición del FMI)	1,059	1,065	423	-961	-2,271	-1,677

Fuentes: Banco Central del Ecuador, INEC, FMI, MEF.

- 1.7 Dada la falta de acceso a financiamiento de mercado en condiciones accesibles y la difícil situación macroeconómica que enfrenta el país, el 11 de marzo del presente año, el país firmó un acuerdo con el FMI bajo el programa del Servicio Ampliado del FMI (SAF) cuyo objetivo principal es reducir el déficit primario no petrolero en 5% del PIB en los próximos tres años. Los ¶1.13 al ¶1.15 detallan la asistencia del FMI y las multilaterales al programa del Gobierno de Ecuador para fortalecer sus finanzas públicas. Asimismo, y atendiendo al pedido de urgencia del gobierno, el Banco está presentando un paquete de apoyo al gobierno entre los que se encuentra este programa bajo la Categoría de Financiamiento Especial para el Desarrollo (SDL, por sus siglas en inglés) (ver ¶2.7). Este SDL es un instrumento financiero de apoyo presupuestario que tiene por finalidad contribuir a afrontar la crisis macroeconómica que afecta el progreso económico y social de Ecuador. Este programa es de carácter de emergencia y jugará un papel fundamental para asegurar el éxito del proceso de consolidación fiscal y la puesta en marcha de la agenda de reformas estructurales que permitan que el sector privado tome la posta del sector público como principal motor de crecimiento de la economía ecuatoriana como pretende el gobierno.
- 1.8 **Desequilibrado modelo de desarrollo económico.** El modelo de desarrollo impulsado en Ecuador desde 2008 hasta el inicio del choque petrolero descansó en exceso en el gasto público como motor de crecimiento. Esto desincentivó la iniciativa privada, incluyendo un entramado normativo e institucional que no promueve el emprendimiento. Como resultado, entre 2009 y 2016 la formación bruta de capital fijo atribuible al sector privado representó en promedio el 13,2% del PIB, por debajo de la mayor parte de los países de la región, y muy alejada de los niveles observados en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (en torno al 18% del PIB) y de otros mercados emergentes<sup>14</sup>. Particularmente reducidos fueron los flujos de inversión extranjera neta, que entre 2007 y 2015 promediaron un 0,8% del PIB, frente a un promedio del 3,3% del PIB en el conjunto de América Latina y el Caribe. En buena medida, el reducido peso de la inversión privada en Ecuador se debe a las carencias que caracterizan a su clima de negocios, como sugiere el hecho de que el país ocupe el puesto 123 de 190 países en el informe *Doing Business* del Banco Mundial (BM) con un puntaje inferior al de casi todos los países de la región.

<sup>14</sup> Fuente: Banco Central del Ecuador.

- 1.9 **Desempeño social.** Con un puntaje de 0,752 puntos, en 2017 Ecuador ocupaba el puesto 86 en el ranking del Índice de Desarrollo Humano, habiendo subido seis puestos desde el año 2005<sup>15</sup>. Esto ha permitido al país superar el puntaje promedio de los países de América Latina y el Caribe (0,737). En los años previos al choque petrolero, Ecuador obtuvo grandes logros en materia de reducción de la pobreza. La tasa de pobreza por ingresos se redujo del 38,3% al 25,8% entre 2006 y 2014, mientras que la pobreza monetaria cayó del 37,6% al 22,5%<sup>16</sup>. A su vez, la pobreza extrema por consumo cayó del 12,9% al 5,7% y la pobreza extrema por ingreso del 16,9% al 7,7%. Una buena parte de la reducción de la pobreza que se produjo en Ecuador fue el resultado del fuerte crecimiento económico registrado durante ese periodo. Sin embargo, la redistribución impulsada por las políticas públicas también jugó un papel importante en ese mejoramiento de los indicadores, lo que fue posible gracias al incremento del gasto social que se produjo entre 2000 y 2015<sup>17</sup>. A pesar de que este buen desempeño permitió el surgimiento de una clase media pujante, cerca del 40% de la población ecuatoriana todavía se encuentra en riesgo de recaer en la pobreza<sup>18</sup>. Ello implica que el progreso social que se ha producido en Ecuador desde el cambio de siglo podría ser frágil, pudiendo revertirse parcialmente en caso de que se recrudezca la crisis macroeconómica y que se prolongue el escenario de bajo crecimiento económico en el que se encuentra sumido el país.
- 1.10 De hecho, ya empieza a apreciarse un estancamiento en los indicadores sociales del Ecuador. Entre diciembre de 2014 y el mismo mes de 2018 las tasas de pobreza y pobreza extrema por ingreso no solo dejaron de caer, sino que aumentaron ligeramente (del 22,5% al 23,2% y del 7,7% al 8,4% respectivamente), al igual que la desigualdad (el índice de Gini pasó de 0,467 a 0,469). El principal canal de transmisión a través del cual las dificultades macroeconómicas del país se están traduciendo en la interrupción de la dinámica de movilidad social ascendente, es el mercado laboral. En los últimos años se ha visto profundamente afectado el empleo pleno, llevando a que el porcentaje de ecuatorianos que logran generar ingresos laborales iguales o mayores que el salario mínimo haya caído del 49,3% en diciembre de 2014 al 40,6% en el mismo mes de 2018. Esta tendencia ha afectado con particular dureza a la población femenina, cuya tasa de empleo adecuado tan solo alcanza el 32,5%. La evidencia empírica muestra una relación entre crisis macroeconómicas y el empeoramiento de los indicadores de salud pública, incluyendo incrementos en la incidencia de ciertas enfermedades, como salud mental, obesidad, etc.
- 1.11 **Estrategia gubernamental.** A mediados de 2017 se dio un giro en la orientación de la política económica ecuatoriana que quedó plasmada en el llamado [Plan de Prosperidad 2018-2021](#). La estrategia se estructura en base a las siguientes reformas: (i) reducir el tamaño del Estado; (ii) reducir gastos excesivos en bienes y servicios; (iii) transparentar los procesos de compras públicas; (iv) optimizar el portafolio de empresas públicas; (v) sostener la inversión pública con contribuciones privadas a través de las Asociaciones Público-Privadas (APP); (vi) fortalecer las reservas del Banco Central y su capacidad técnica; (vii) mejorar el acceso al financiamiento externo estable, predecible y en mejores condiciones;

---

<sup>15</sup> Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

<sup>16</sup> Fuente: INEC y BM, 2016. Reporte de Pobreza por Consumo: Ecuador 2006-2014.

<sup>17</sup> Fuente: BID, 2018. Ecuador *Country Development Challenges*.

<sup>18</sup> Fuente: Centro de Microdatos Armonizados de las Encuestas de Hogares de América Latina y el Caribe.

(viii) el aprovechamiento responsable de los recursos naturales; y (ix) reducción de los subsidios a los combustibles fósiles liberalizando los precios de gasolina y diésel. El programa se complementa con medidas que aspiran a la mejora en la cobertura de la protección social, el desarrollo del sector privado, y en la transparencia y el combate a la corrupción.

- 1.12 De manera adicional, las autoridades ecuatorianas están comprometidas con la puesta en marcha de una agenda de reformas para mejorar el clima de inversión y lograr que el sector privado gane mayor dinamismo, y compense en parte el impacto del ajuste fiscal. Como parte de esa estrategia, la LFP incluyó: (i) la prohibición al Banco Central a la compra de certificados y bonos del tesoro; (ii) un nuevo marco de reglas fiscales que combina la definición de límites a la deuda pública, límites al crecimiento del gasto (apoyado por cláusulas de escape y mecanismos de corrección) y la creación de un fondo de estabilización petrolera que en el futuro ayudará a implementar medidas de política fiscal contra cíclica; (iii) compromisos de reducción del déficit fiscal (incluyendo recortes a los subsidios de los combustibles fósiles); y (iv) mejoras a la transparencia de las estadísticas de la deuda pública, entre otras medidas. Asimismo, se está llevando a cabo un programa de simplificación de trámites y de reformas regulatorias, y el gobierno está tratando de articular un esquema más eficaz de colaboración entre el sector público y el sector privado que permita mejorar el clima de inversión. También se ha producido una reorientación de la política comercial y de atracción de inversión extranjera, en el marco de la cual el gobierno ha iniciado un proceso de diálogo para la posible firma de nuevos acuerdos comerciales con la Alianza del Pacífico y otros países, y se ha reforzado el compromiso del país con el acceso de las empresas a mecanismos de arbitraje internacional para la resolución de controversias.
- 1.13 **Apoyo multilateral.** Un elemento central de la reorientación de la política económica impulsada durante el último año por el gobierno ha sido el acercamiento a los organismos multilaterales, y especialmente al FMI. Este acercamiento desembocó en la solicitud de un programa con el FMI que se complementará con los recursos aportados por otros organismos multilaterales. En el corto plazo, el programa permitirá que el gobierno evite acudir al mercado para cubrir sus necesidades de financiamiento en condiciones excesivamente onerosas, mientras se avanza con el proceso de consolidación fiscal y se ponen en marcha medidas que refuercen la sostenibilidad de la dolarización. En el mediano y largo plazo, el programa apoyará la implementación de las reformas estructurales que permitan migrar hacia un modelo de desarrollo en el que el sector privado y no el público sea el principal dinamizador del crecimiento económico.
- 1.14 El FMI está apoyando al gobierno por medio de un programa de Servicio Ampliado con un monto aproximado de US\$4.200 millones el cual se aprobó el 11 de marzo de 2019 y se comenzó a desembolsar el 15 de marzo del 2019. Por su parte, los organismos internacionales apoyarán al Ecuador con un financiamiento de hasta US\$6.000 millones en los próximos tres años, de los cuales el Banco aportaría aproximadamente US\$1.680 millones en nuevas aprobaciones entre 2019 y 2021<sup>19</sup>. El paquete de financiamiento multilateral que está negociando el gobierno será complementado con recursos del Banco de

---

<sup>19</sup> Incluyendo US\$1.128,8 millones en 2019, US\$241,5 millones en 2020 y US\$300 millones en 2021 (ver ¶2.7).

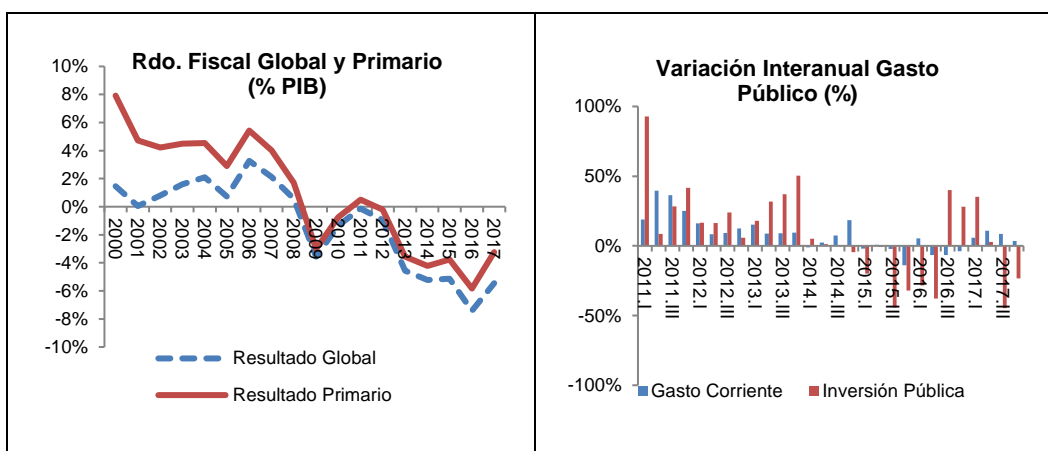
Desarrollo de América Latina (CAF), el BM, el Banco Europeo de Inversiones, el Fondo Latinoamericano de Reservas, la Agencia Francesa para el Desarrollo y el PNUD. En total, las autoridades esperan movilizar un monto de financiamiento próximo a los US\$10.000 millones en los siguientes tres años, lo que le permitiría no volver a acudir al mercado hasta que se haya consolidado la situación fiscal y restablecido la confianza de los inversores institucionales y, por tanto, el apetito por los títulos de deuda soberana emitidos por Ecuador sea mayor.

- 1.15 Una de las principales metas del programa del SAF es restablecer la sostenibilidad fiscal, para lo cual el programa define como objetivo el reducir el déficit primario no petrolero incluyendo subsidios del SPNF en un 5% del PIB en los próximos tres años, incluyendo un recorte de 2% del PIB en 2019. Se espera que las medidas de reforma fiscal y estructurales incorporadas en el SAF permitan reducir el déficit del -5,3% en 2018 al -3,3% en 2019, -1,3% en 2020 y -0,3% en 2021. Como resultado de este ajuste, el balance general del SPNF alcanzará el equilibrio en 2019 y superávits de 3,8% del PIB en 2020 y 2,9% del PIB en 2021. Ello permitiría revertir la trayectoria de la deuda pública para que en el mediano plazo vuelva a caer por debajo del límite legal del 40% del PIB en 2023. Los elementos clave del SAF, que supone una actualización y profundización de las reformas contenidas en el [Plan de Prosperidad 2018-2021](#) son: (i) fortalecer la dolarización; (ii) apoyar la competitividad, el crecimiento y la creación de empleo, lo que incluirá, entre otras medidas, la puesta en marcha de una reforma laboral y una reforma tributaria; (iii) proteger a los pobres y vulnerables del efecto del ajuste mediante un incremento del gasto social en 2019 y el mantenimiento de un piso de gasto para asistencia social a partir de 2020; y (iv) promover la transparencia y el buen gobierno, lo que incluirá la aprobación de una nueva ley anticorrupción. De manera más específica, el fortalecimiento del sistema de dolarización requerirá: (i) restaurar la prudencia en la política fiscal (incluida una reforma tributaria a finales del 2019, la reducción del tamaño del Estado, una mejor focalización de los subsidios energéticos, la eliminación de gastos excesivos, el fortalecimiento del sistema de compras públicas y la mejora de la transparencia de la gestión de empresas de propiedad estatal); (ii) fortalecer el marco institucional para el Banco Central (fortaleciendo sus capacidades técnicas y aumentando el *stock* de reservas internacionales, y con la publicación de los estados financieros del Banco Central de conformidad con las Normas Internacionales de Información Financiera - NIIF); y (iii) aumentar la solidez del sistema financiero.
- 1.16 **Problemas abordados.** Entre las medidas prioritarias incorporadas en su [Plan de Prosperidad 2018-2021](#), el programa social y macroeconómico de mediano plazo actualizado en el Memorándum de Políticas Económicas y Financieras acordado con el FMI, Ecuador enfrenta los desafíos de una recurrente inestabilidad macroeconómica y fiscal, la debilitación del marco institucional y normativo de las operaciones del Banco Central, y el riesgo de desprotección de los sectores pobres y vulnerables de la población. En respuesta a estos desafíos, las autoridades realizarán reformas esenciales en las siguientes áreas clave de política económica:
- 1.17 **Creciente inestabilidad fiscal vinculada a un deficiente marco de política y gestión.** A pesar del sostenimiento de los niveles de recaudación tributaria, situados en alrededor del 14% del PIB entre 2013 y 2018, la evolución del gasto ha incidido en importantes niveles de déficit. El balance primario no petrolero del

SPNF, incluyendo subsidios al petróleo, se situó en -7,6% del PIB en 2016, y en un estimado de -5,3% del PIB en 2018, magnitudes difícilmente sostenibles<sup>20</sup>. La definición de esta magnitud fiscal como objetivo central del proceso de consolidación fiscal es particularmente importante ya que permitirá evaluar el impacto en la reducción de subsidios de los combustibles fósiles que se detalla en ¶1.21.

- 1.18 **Un ajuste fiscal excesivamente basado en el recorte al gasto de inversión, sin ajustes proporcionados al gasto corriente.** Tras la expansión del gasto público total del Estado entre 2009 y 2014 (aumentó en un 115% en términos nominales en ese periodo), el ajuste fiscal en Ecuador motivado por el choque petrolero recayó en el recorte de gasto de inversión (ver Gráfico 3). Este se redujo de más del 15% del PIB entre 2013 y 2014 al 7% estimado en 2018<sup>21</sup>. La reducción del gasto de inversión limita la sostenibilidad de la demanda agregada en el corto plazo y dificulta, dado el carácter complementario de la inversión en infraestructura, atraer capital privado. Recortes como los observados en Ecuador limitan asimismo tanto el potencial de crecimiento del país, como el cierre de las brechas de infraestructura con economías más avanzadas.

**Gráfico 3. Resultado Global y Primario, y Variación Interanual del Gasto Público**



Fuente: Banco Central de Ecuador

- 1.19 En contraposición, el gasto corriente aumentó, como porcentaje del PIB, del 27,3% en 2013 al 27,7% estimado de 2018, aunque su composición se altera. El monto por intereses (debido al incremento de la deuda pública) y prestaciones de la seguridad social (partida sobre la que se requerirían reformas estructurales para curvar su importancia en el gasto total) son los apartados de gasto corriente que más crecen. Sin embargo, hasta finales de 2018 todavía seguía incrementándose el gasto en sueldos y salarios (a un nivel promedio de alrededor del 10% del PIB entre 2013 y 2018), mientras caía el gasto en compra de bienes y servicios.

<sup>20</sup> Fuente: FMI.

<sup>21</sup> Ardanaz M. e Izquierdo A. (2017). *Current Expenditure Upswings in Good Times and Capital Expenditure Downswings in Bad Times?: New Evidence from Developing Countries*. IDB WORKING PAPER SERIES N° IDB-WP-838, ofrecen evidencia empírica de la prociclicidad del gasto en inversión en América Latina y el Caribe, más acusada que en otros países emergentes.

- 1.20 Esfuerzos adicionales en consolidación fiscal deben por tanto incidir en la reducción del gasto corriente (y en particular en el recorte salarial). La optimización de esta partida ofrece un importante espacio en el proceso de consolidación fiscal y permitiría limitar el impacto en el potencial de crecimiento del país de recortes adicionales al gasto de inversión<sup>22</sup>. El servicio civil de Ecuador cuenta con cerca de 80.000 contratos ocasionales y más de 14.500 vacantes que, aunque con asignación presupuestaria, no se han contratado<sup>23</sup>. El salario de los funcionarios públicos es generalmente más alto que el de sus pares del sector privado (las estimaciones de la brecha salarial entre el sector público y privado son del 50% en Ecuador, el más alto de la región<sup>24</sup>) y especialmente en las empresas públicas, cuya contribución al déficit fiscal del Estado se ha situado en promedio, durante la última década, en un 1% del PIB.
- 1.21 La definición, como indicador fundamental de resultados del programa del FMI, del balance primario no petrolero incluyendo subsidios del SPNF, subraya la necesidad de reducir la partida de gasto de subsidios a los combustibles fósiles, particularmente onerosa para el Estado en el pasado. El monto de subsidios ejecutados en los combustibles fósiles entre 2013 y 2018 ascendió (incluyendo el estimado de 2018) aproximadamente a US\$23.800 millones, un promedio de cerca de US\$4.000 millones por año (aproximadamente un 4% del PIB en promedio<sup>25</sup>). La caída de los precios del crudo asistió una reducción de dichos subsidios desde el máximo de US\$7.240 millones en 2013 a los US\$1.530 millones en 2016. Pero en ausencia de medidas de liberalización del precio de los combustibles, cualquier incremento en el precio del crudo devolvería al país a una situación en la que entre el 3% y el 4% del PIB se dedican a subsidios de este tipo.
- 1.22 **La erosión del marco institucional e independencia del Banco Central de Ecuador.** La Constitución de 2008 establece que el Banco Central de Ecuador no es independiente, sino que ejecuta la política económica que dicta el ejecutivo. Los estados financieros del Banco Central, incluyendo su balance general consolidado, se publican anualmente, pero no se someten a una auditoría externa por una firma independiente (ni se publican, por imperativo legal). El Banco Central dispone de un Comité de Auditoría y su función de auditoría interna se encuentra debilitado. El Banco Central publicó sus informes de auditoría interna y auditoría gubernamental (por la Contraloría General del Estado) solo hasta 2014. De manera adicional, los estados financieros del Banco Central no se preparan ni se publican hasta la fecha de acuerdo con la NIIF, el estándar internacional aceptable.
- 1.23 La caída en las reservas internacionales mencionada en ¶1.6 se debe en parte a la política iniciada a finales de 2014 de invertir parte de las reservas internacionales atesoradas por el Banco Central en Certificados de Tesorería (CETES) emitidos por el MEF. Este uso cuasifiscal de las reservas internacionales fue posible gracias a la aprobación del Código Orgánico Monetario y Financiero en septiembre de 2014. Este cuerpo legal, al reformar el sistema de balances del

---

<sup>22</sup> DIA (2018) estima que mejoras de eficiencia en la remuneración a empleados públicos podrían ofrecer ahorros del 2,2% del PIB o un 5,7% del gasto total en Ecuador.

<sup>23</sup> Fuente: MEF.

<sup>24</sup> DIA 2018.

<sup>25</sup> Fuente: Banco Central del Ecuador.

Banco Central, permitió una gestión integrada de sus activos y pasivos, eliminando así las restricciones que con anterioridad regían el manejo de las reservas internacionales de libre disponibilidad. El valor de los títulos del gobierno en el balance del Banco Central llegó a alcanzar un máximo de US\$5.858 millones en abril de 2017, tras lo cual cayó hasta US\$2.492 millones en febrero de 2018 gracias a la amortización de una parte de estas obligaciones mediante la dación en pago de la participación del Estado en el capital de varias instituciones financieras públicas (otro activo ilíquido), y a que en los últimos meses el gobierno ha dejado de hacer un uso activo de este mecanismo de financiamiento público<sup>26</sup>.

- 1.24 Para fortalecer la dolarización y crear los *buffers* de liquidez externa que Ecuador necesita para reducir su vulnerabilidad macroeconómica, es clave que se aborde una reforma del Banco Central que vuelva a impedir el manejo cuasifiscal de las reservas internacionales del país. El país ha tomado los primeros y decididos pasos en este campo. En primer lugar, la cancelación de CETES con el traspaso de la participación del GC en la banca pública (por un monto de US\$2.138 millones) ha sido declarada no válida y tendrá que ser revertida. De manera adicional, la Ley de Desarrollo Productivo de 2018 ha prohibido al Banco Central invertir en títulos emitidos por entidades del sector público. Es necesario sin embargo fortalecer los límites normativos a la financiación del presupuesto por el Banco Central.
- 1.25 **Riesgo de caída del gasto en asistencia social como parte del ajuste.** La Constitución de 2008 establece que el monto de los recursos presupuestados para educación y salud debe aumentar cada año en un 0,5% del PIB, hasta alcanzar unos mínimos de 6% y 4% del PIB respectivamente. La regla aplica sin embargo sobre el gasto presupuestado, pero no sobre el devengado, con lo que puede no vulnerarse, aunque en la práctica se reduzcan los montos del gasto<sup>27</sup>.
- 1.26 El blindaje constitucional al gasto público en educación y salud no se extiende a otras categorías de gasto en protección social. En general, el presupuesto devengado de inclusión económica y social como porcentaje del PIB ha caído desde 2013, cuando alcanzó un 1,4% del PIB, a un 1% en 2017<sup>28</sup>. El gasto en asistencia social incorpora el Bono de Desarrollo Humano, Bono de Desarrollo Humano Variable, Pensión Adultos Mayores, Pensión Mis Mejores Años, Pensión Para Personas Con Discapacidad, Bono Joaquín Gallegos Lara y el Registro Social<sup>29</sup>. El nivel de asistencia de estos programas se estima en 2018 en US\$700 millones. En un contexto de ajuste prolongado, y a pesar del requerimiento constitucional, sostener un esfuerzo fiscal que proteja a la población más pobre y vulnerable es esencial. Esto será especialmente importante si, como resultado del programa de ajuste, el país ralentizará su ritmo de crecimiento, con un asociado impacto en el empleo. En esas circunstancias, y en el contexto del amplio segmento de la población ecuatoriana en situación de vulnerabilidad, es necesario garantizar la cobertura y acceso a servicios de protección social.

---

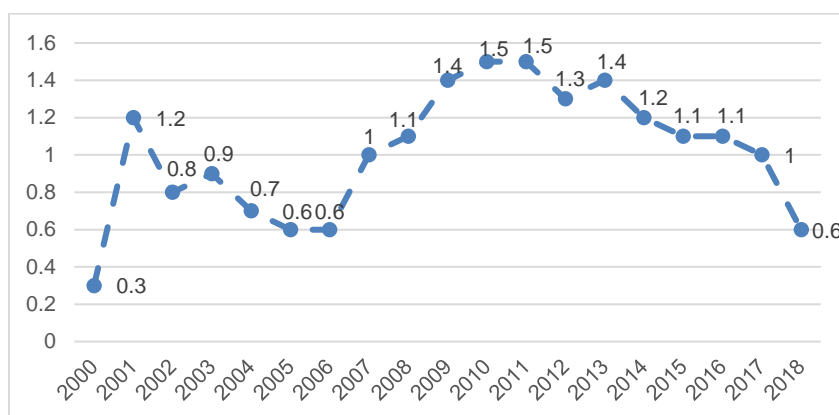
<sup>26</sup> Fuente: Banco Central del Ecuador (Boletín Monetarios Semanal).

<sup>27</sup> Como muestra, el gasto devengado en educación cayó del 5% del PIB en 2013 al 4,4% del PIB en 2016.

<sup>28</sup> Fuente: Sistema integrado de Conocimiento y Estadística Social del Ecuador.

<sup>29</sup> Las instituciones cruciales en la ejecución de dichos gastos incluyen el Ministerio de Inclusión Económica y Social, el Instituto Ecuatoriano de la Seguridad Social, y el MEF.

**Gráfico 4. Presupuesto Devengado en Inclusión Económica y Social (% PIB)**



Fuente: Sistema integrado de conocimiento y estadística social del Ecuador.

## II. CRITERIOS DE ELEGIBILIDAD

- 2.1 A tenor de la crisis macroeconómica que atraviesa Ecuador, ejemplificado en su limitado acceso a financiamiento externo y su inestable posición fiscal, el país ha solicitado apoyo de emergencia al Banco. En coordinación con otras instituciones financieras internacionales, y anclado en el recientemente aprobado SAF a Ecuador, el apoyo del Banco se materializa mediante la presente operación SDL de un solo tramo. La operación aspira a ofrecer apoyo adicional a Ecuador para restaurar la sostenibilidad macroeconómica, mientras se avanza con el proceso de consolidación fiscal y se ponen en marcha medidas estructurales que: (i) refuercen los pilares de la dolarización; (ii) permitan migrar hacia un modelo de desarrollo en el que el sector privado sea el principal motor de crecimiento económico; y (iii) sostengan y protejan el gasto en protección social a las poblaciones más pobres y vulnerables.
- 2.2 La categoría SDL, establecida en la Propuesta de Creación de una Categoría de Financiamiento Especial para el Desarrollo (AB-3134) y aprobada por la Asamblea de Gobernadores el 30 de junio de 2017, de conformidad con la Resolución AG-9/16 y sus directrices operativas de Categoría Especial de Préstamos para el Desarrollo (GN-2031-17), es un instrumento financiero de apoyo presupuestario para afrontar las crisis macroeconómicas<sup>30</sup> y proteger los avances sociales y el crecimiento económico de los países de la región que estén atravesando una crisis macroeconómica. Este programa de SDL es el segundo que se presenta al Directorio Ejecutivo del Banco, después del Programa Macroeconómico de Emergencia para Proteger el Avance Económico y Social de Barbados (4656/OC-BA), aprobado en noviembre de 2018. El Gobierno de Ecuador cumple los criterios de elegibilidad para recibir este préstamo (documento AB-3134) debido a que: (i) está atravesando una crisis macroeconómica (ver Sección I-A); y (ii) tiene un mecanismo de préstamo aprobado por el FMI. El programa del SAF fue aprobado por el FMI el 11 de marzo de 2019 (véanse ¶1.14 y ¶1.15). Se prevé que el programa del SAF dure tres años, durante los cuales el FMI desembolsará alrededor de US\$4.200 millones en tramos

<sup>30</sup> Definido como la situación en la que un país carece potencialmente de suficiente acceso a financiamiento en condiciones asequibles para atender sus obligaciones internacionales (norma GN-2031-17).



trimestrales a partir de marzo de 2019. El primer desembolso, por US\$651,47 millones, tuvo lugar el 15 de marzo de 2019 (en el programa del SAF se enumeran las condiciones estructurales). El importe de la operación de SDL (US\$500 millones) está dentro del límite establecido, 2% del PIB del país o US\$500 millones como máximo<sup>31</sup>.

- 2.3 La Matriz de Política de este programa incluye: (i) las tres condiciones establecidas por el SAF para el desembolso de su primer tramo (véase las condiciones II.c-i, III.a-ii, y III.a-iii de la Matriz de Política, Anexo II<sup>32</sup>), medidas previas que se cumplieron en marzo de 2019, respectivamente; (ii) las condiciones cumplidas por el Gobierno de Ecuador entre agosto de 2018 y marzo de 2019 (véanse las condiciones II.a, II.b y III.a-i de la Matriz de Políticas, Anexo II); y (iii) medidas provisionales que forman parte de las condiciones estructurales del SAF (véase la condiciones IV.a de la Matriz de Política, Anexo II) y que buscan salvaguardar el gasto social en apoyo a la población vulnerable. Todas las condiciones de política del programa de SDL se han cumplido, están alineadas con el SAF y no implican ningún costo de transacción adicional para el Gobierno de Ecuador, ya que todos los medios de verificación para este programa han sido acordados y validados entre las autoridades y el Banco.
- 2.4 En la Matriz de Política se tiene en cuenta lo siguiente: (i) la Carta de Política enviada por el Gobierno de Ecuador al Banco<sup>33</sup>; (ii) la condición de adoptar las tres medidas previas que posibilitan y formalizan el desembolso del primer tramo del SAF; (iii) las medidas de reforma cumplidas por el Gobierno de Ecuador entre agosto de 2018 y marzo de 2019; y (iv) las medidas provisionales, que están alineadas con los parámetros de referencia estructural del programa del SAF.
- 2.5 **Apoyo operacional del Banco y lecciones aprendidas en Ecuador.** El Banco tiene una cartera de 31 operaciones con un monto de US\$3.256,3 millones (principalmente en los sectores de infraestructura y medioambiente)<sup>34</sup>, lo que le convierte en el principal financiador multilateral de Ecuador. El monto de deuda activa representa el 3% del PIB, 6,5% de la deuda consolidada del SPNF, y 8,1% del gasto público.
- 2.6 Por su parte, al cierre de 2018, BID Invest tenía préstamos vigentes por US\$382,8 millones y administra préstamos B y fondos de terceros por US\$255 millones, concentrados en los sectores de infraestructura (transportes y energía), salud, turismo y financiero. La cartera de cooperación técnica no reembolsable y donaciones para inversión comprende a la fecha 43 operaciones por US\$40 millones, de los cuales el 77% (US\$30,6 millones) han sido desembolsados.
- 2.7 En la Estrategia de País del Grupo BID con Ecuador 2018-2021 (GN-2924) se establece una dotación financiera indicativa de US\$500 millones por año, que será

---

<sup>31</sup> De ambas cifras, la menor. Este es el límite para los fondos nuevos por país (párrafo 4.6 documento AB-3134).

<sup>32</sup> De acuerdo con la Propuesta de Creación de una Categoría de Financiamiento Especial para el Desarrollo (AB-3134) y las respectivas directrices operativas (documento GN-2031-17).

<sup>33</sup> De conformidad con las directrices operativas de la Categoría de SDL (véase la página 7, cuadro 2, propuesta de desarrollo de una operación de SDL, norma GN-2031-17), se solicita una carta de política, que se incluye en la Matriz de Política (véase el apartado I.a del Anexo II).

<sup>34</sup> Datos de marzo de 2019.

modificada con el adelanto, a 2019, de aprobaciones esperadas en 2020 y que son parte del programa de apoyo a Ecuador en el contexto del recientemente aprobado programa con el FMI. Con dicha aprobación, el Banco ha comprometido aprobaciones por aproximadamente US\$1.128,8 millones en 2019. Esto incluye este SDL por US\$500 millones, enfocado en prestar apoyo de emergencia para enfrentar los efectos de la crisis macroeconómica, un Préstamo de Apoyo a Reformas de Política (PBL) en apoyo a reformas estructurales en el área de gestión fiscal, y diversos préstamos de inversión por un monto de US\$328,5 millones<sup>35</sup>. La secuencia de apoyo propuesta permite al banco enfrentar las urgencias de reforma de Ecuador en el corto, mediano y largo plazo. Entre estas últimas operaciones, el Banco se encuentra procesando dos préstamos de inversión en apoyo a reformas estructurales en el área fiscal (ver ¶2.9). El programa de apoyo del Banco contiene por tanto la combinación de apoyo de emergencia (SDL), apoyo a reformas estructurales en gestión fiscal en sus aspectos normativo e institucional (PBL) y préstamos de inversión que dan sostenibilidad a los esfuerzos de reforma. Confirmado ese escenario, el Banco anticipa aprobaciones de préstamos de inversión por US\$241,5 millones en 2020 y US\$300 millones en 2021.

- 2.8 El Banco mantiene y está procesando un nutrido portafolio de operaciones en apoyo a las reformas fiscales en Ecuador mediante diferentes instrumentos de apoyo financiero y un amplio abanico de cooperaciones técnicas. A través del Programa para la Mejora de la Capacidad Fiscal para la Inversión Pública (4670/OC-EC), el Banco está iniciando apoyo a la participación de capital privado en proyectos de infraestructura pública bajo la modalidad de APP<sup>36</sup>. Con el Programa de Mejoramiento del Servicio de Rentas Internas (SRI) (3325/OC-EC), se contribuye al incremento de la recaudación por medio de un mayor cumplimiento de las obligaciones tributarias, a través del fortalecimiento de la capacidad de gestión del SRI. Entre las lecciones aprendidas en su ejecución, destaca la necesidad de acompasar los esfuerzos en la mejora de los mecanismos de cumplimiento tributario, con enfoque en procesos de fiscalización y control, que serán enfrentados en la operación de apoyo a la mejora de la gestión tributaria, actualmente en procesamiento (ver ¶2.9).
- 2.9 En 2019, el Banco se encuentra procesando tres nuevas operaciones: (i) un PBL con el cual el Banco apoyará la implementación normativa e institucional de reformas estructurales esenciales para la sostenibilidad fiscal, el crecimiento sostenible y el mantenimiento de los principales indicadores de desarrollo social; (ii) el Banco apoyará asimismo la reforma del sistema de Empresas Públicas (EP) de la función ejecutiva, con el objetivo fundamental de reducir la carga fiscal para el estado derivada de la propiedad de EP ineficientes; y (iii) de manera adicional, procesará un préstamo de inversión para apoyar la integración de procesos de SRI y el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (SENAE) y así asistir la mejora en la eficiencia y eficacia de la administración tributaria. A través de estas operaciones, el Banco brinda apoyo sostenido complementario para la implementación de reformas estructurales incorporadas en el marco del SAF,

---

<sup>35</sup> Dichas operaciones incluyen programas en las siguientes áreas: (i) atracción y facilitación de inversiones; (ii) sistemas de agua potable y alcantarillado; (iii) modernización de la administración financiera; (iv) vivienda; (v) políticas de competitividad; (vi) reforma de empresas públicas; y (vii) eficiencia de la gestión tributaria.

<sup>36</sup> En vista de que el proyecto 4670/OC-EC se encuentra en una etapa inicial de ejecución, a la fecha no se han podido determinar y extraer lecciones concretas que sean relevantes a la presente operación.

particularmente en las áreas de empresas públicas, inversión pública a través de APP, y reforma tributaria. Esto evidencia que, en su conjunto, estos programas contribuyen a la sostenibilidad de las reformas introducidas una vez se desembolse el SDL, y garantizan en el mediano plazo el acompañamiento del Banco para continuar trabajando con el Gobierno de Ecuador en las áreas mencionadas anteriormente.

- 2.10 **Experiencia del Banco en la región y lecciones aprendidas.** El Banco cuenta con amplia experiencia apoyando a gobiernos de la región en superar crisis macroeconómicas y desequilibrios fiscales como los que enfrenta Ecuador. El SDL aprobado para el Gobierno de Barbados 4656/OC-BA, tuvo como objetivo apoyar la acción del gobierno para: (i) restablecer la estabilidad macroeconómica; (ii) tomar medidas de ajuste fiscal para fomentar un equilibrio fiscal sostenible a corto y a mediano plazo; y (iii) proteger el gasto social para salvaguardar los avances sociales realizados. En 2014, se aprobó la Línea de Crédito Contingente para la Sostenibilidad del Desarrollo en Ecuador (3415/OC-EC), que ofreció liquidez ante el choque externo de la caída del precio del petróleo. En 2010, el Banco ofreció apoyo presupuestario al Gobierno de Jamaica a través del Programa de Protección del Capital Humano (2299/OC-JA), que apoyó el sostenimiento de los avances en reducción de pobreza y ofreció apoyo a la población más vulnerable a través de la protección del gasto en asistencia social. Además, el Programa de Consolidación Fiscal (2359/OC-JA y 2502/OC-JA) apoyó la reducción de la deuda pública y la reducción de los desequilibrios fiscales. Asimismo, el Banco ha brindado apoyo a diversos gobiernos de la región en sus procesos de reforma para el fortalecimiento de la sostenibilidad fiscal, con programas de política, como el Programa de Apoyo a la Consolidación Fiscal de Honduras (3590/BL-HO), el Programa de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas de México (3201/OC-ME, 3676/OC-ME), el Programa de Profundización de la Reforma Fiscal en Colombia (4552/OC-CO), y el Programa de Fortalecimiento Fiscal para el Crecimiento Inclusivo (4542/OC-ES). Las lecciones aprendidas de estos programas han sido instrumentales en la formulación de este programa de SDL. Entre dichas lecciones aprendidas, se destaca: (i) la utilización de múltiples instrumentos financieros para maximizar la eficiencia del apoyo del Banco al programa de reformas, una estrategia aplicada en Ecuador de la que esta operación es parte y que incluye un préstamo de políticas y varios préstamos de inversión en apoyo a mejoras en la gestión fiscal del Estado; (ii) la necesidad de acompasar el desarrollo de la operación con la del SAF, que se ha facilitado con numerosas reuniones técnicas y de coordinación con el equipo del FMI y otros organismos multilaterales; y (iii) evitar que el énfasis en el ajuste fiscal predomine sobre los objetivos de reforma estructural y evitar que dicho ajuste afecte el nivel de protección a la población pobre y vulnerable.
- 2.11 **Coordinación con otros donantes.** Durante la preparación del SDL, el Banco ha coordinado con el FMI y otras instituciones financieras multilaterales y bilaterales la asistencia de emergencia a Ecuador asociado al programa SAF. La coordinación técnica con el personal del FMI tuvo lugar a nivel de alta dirección y a nivel operativo con el objetivo de definir el monto de la operación, el cronograma de aprobación de los distintos programas, los términos de formulación de la presente operación, y el intercambio de la información necesaria sobre las reformas que anclan la asistencia de emergencia. La coordinación con el CAF, el BM y otros donantes fue instrumentada a través de las mesas de coordinación y reuniones de alta dirección lideradas por el MEF y Presidencia de la República

(¶1.14). Tras el desembolso de la operación, el seguimiento del programa estará estructurado a través de la visitas e informes trimestrales del FMI, que evaluarán el grado de cumplimiento del programa y la idoneidad de los siguientes desembolsos. Dichas evaluaciones se realizarán en coordinación con el resto de los donantes. El Banco también compartirá sus avances en la implementación de las iniciativas que lidera en áreas de gestión fiscal (ver ¶2.9) con el FMI y el resto de los donantes.

- 2.12 **Alineación estratégica.** El programa es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020 (AB-3008) y se alinea al desafío de desarrollo la inclusión social e igualdad, por medio de medidas para asegurar el mantenimiento de servicios esenciales en áreas de salud, nutrición, la primera infancia, educación, pensiones de adultos mayores y personas con discapacidad. El programa también se alinea con el área transversal de capacidad institucional y Estado de derecho, a través del fortalecimiento institucional para la sostenibilidad fiscal. El programa contribuirá al Marco de Resultados Corporativos (CRF) 2016-2019 (GN-2727-6) al aumentar los ingresos fiscales como porcentaje del PIB. El programa está alineado con la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2587-2), en las áreas del fortalecimiento de la gestión y el financiamiento del sector público, y la gestión macrofiscal; y es consistente con el Documento de Marco Sectorial de Política y Gestión Fiscal (GN-2831-8), que subraya la importancia del fortalecimiento institucional para la mejora de la calidad del gasto público y la mejora en la equidad fiscal y la inclusión social. El programa está alineado con la Estrategia de País del Grupo BID con Ecuador 2018-2021 (GN-2924), en particular con los objetivos estratégicos de mitigar el riesgo fiscal asociado a la volatilidad de los precios del petróleo; generar eficiencias y aumentar la calidad del gasto público; y facilitar el acceso al financiamiento de la inversión. El programa está alineado con el [Plan de Prosperidad 2018-2021](#), y el Plan de Desarrollo 2017-2021 del Gobierno de Ecuador al contribuir a los objetivos de estabilización macroeconómica y fiscal.

**A. Objetivos, componentes y costo**

- 2.13 El objetivo del programa es apoyar la acción del gobierno para: (i) restablecer la estabilidad macroeconómica; (ii) restaurar la sostenibilidad fiscal; (iii) fortalecer el marco institucional para el Banco Central; y (iv) salvaguardar el gasto social en apoyo a la población vulnerable. La estructura y el contenido del programa están alineados con el SAF, que fue aprobado recientemente. El programa está estructurado bajo la modalidad de SDL, con la única operación a ser desembolsada en un solo tramo. Esto se logrará a través de los siguientes componentes:
- 2.14 **Componente I. Estabilidad macroeconómica.** El objetivo de este componente es asegurar un marco macroeconómico compatible con los objetivos del programa según establecido en la Carta de Política y Matriz de Políticas.
- 2.15 **Componente II. Restaurar la sostenibilidad fiscal.** Los objetivos de este componente son:
- (i) Optimizar el sistema de subsidios de combustibles en beneficio de los pobres y vulnerables. Las condiciones son que el prestatario:

- a. Haya eliminado el subsidio a la Gasolina Súper a diciembre de 2018<sup>37</sup>.
- b. Haya reducido el subsidio a la Gasolina Extra en un 75% sobre el nivel inicial de 2018 a diciembre de 2018<sup>38</sup>.
- c. Haya reducido el subsidio a la Gasolina Extra con Etanol en un 65% sobre su nivel inicial de 2018 a diciembre de 2018<sup>39</sup>.
- (ii) Realinear la cuenta de salarios del Estado para optimizar su tamaño. Las condiciones son que el prestatario:
  - a. Haya implementado un programa de fusión o supresión de agencias de gobierno, eliminando nombramientos provisionales, nombrando administradores temporales de los ministerios suprimidos<sup>40</sup>.
  - b. Haya eliminado 14.533 vacantes (realizado entre 2018-2019) que no podrán contratarse<sup>41</sup>.
  - c. Haya reducido 11.500 contratos ocasionales (hasta enero de 2019).
  - d. Haya reducido la escala salarial de los funcionarios pertenecientes al nivel jerárquico superior.
- (iii) Transparentar la deuda externa para optimizar su gestión. Se establece la siguiente condición: Que el prestatario haya entregado la información detallada sobre la deuda externa del SPNF, incluyendo información sobre toda la deuda colateralizada y deuda con acuerdos similares, tales como acuerdos de recompra, deuda que requiere depósitos en garantía (*escrow*) en el extranjero y similares, y otras deudas análogas que involucren una prenda, venta/reventa, o gravamen de activos. La información sobre deuda colateralizada y deuda con acuerdos similares incluyó todos los contratos relacionados con dicha deuda; información sobre el depósito en garantía (*escrow*) o cuentas similares en el extranjero que pueden servir como función de garantía; e información detallada sobre cada acreedor sobre el saldo de la deuda, sus términos (incluidos los montos comprometidos, vendidos/revendidos o gravados, así como los compromisos u obligaciones relacionados con la compra de bienes y/o servicios relacionados o no relacionados del prestamista), y las tablas del servicio esperado de la deuda.

---

<sup>37</sup> Con un ahorro estimado de US\$82 millones en 2019.

<sup>38</sup> Con un ahorro estimado de US\$321 millones en 2019.

<sup>39</sup> Con un ahorro estimado de US\$339 millones en 2019.

<sup>40</sup> Fusión de varios ministerios: los Ministerios de Electricidad y Energía, Ministerio de Minería y Secretaría de Hidrocarburos se fusionan por absorción al Ministerio de Hidrocarburos y pasa a llamarse Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables. Fusión por absorción al Ministerio de Comercio Exterior e Inversiones del Ministerio de Industrias y Productividad y el Instituto de Promoción de Exportaciones e Inversiones Extranjeras y pasa a llamarse Ministerio de Producción, Comercio Exterior, e Inversiones y Pesca. Se transforma el Ministerio de Acuacultura y Pesca en la Secretaría Técnica de Acuacultura y Pesca. Supresión de 4 secretarías: Secretaría Nacional de la Administración Pública, Secretaría Técnica de Drogas, Secretaría de Inteligencia, Secretaría Nacional de Comunicación y fusión de Secretaría del Agua con el Ministerio de Medio Ambiente. La Secretaría de Gestión de Riesgos se transforma en servicio. El Instituto Nacional de Eficiencia Energética y Energías Renovables se fusiona con el Instituto Nacional de Investigación Geológico Minero Metalúrgico. Supresión del Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico y creación de la Secretaría Técnica de la Circunscripción. La estimación de los ahorros generados por esta estrategia está por finalizarse.

<sup>41</sup> Con un ahorro estimado para el Estado de US\$244 millones en salarios en 2019.

2.16 **Componente III. Fortalecer el marco institucional para el Banco Central.** El objetivo de este componente es reforzar la base institucional y la normativa del Banco Central. Las condiciones son que el prestatario:

- a. Haya prohibido al Banco Central, a través de la LFP de 2018, de invertir en títulos emitidos por entidades del sector público.
- b. Haya aprobado, a través de la Junta Monetaria (Junta de Regulación y Política Monetaria y Financiera) una regulación que prohíba los gastos cuasifiscales por parte del Banco Central, así como todo préstamo directo o indirecto al SPNF, incluido el que se haga a través de los bancos públicos. Esta resolución cubre la compra de valores, anticipos o garantías, o transacciones financieras que sean una condición previa para operaciones de préstamo realizadas por el gobierno, pero no cubre créditos de comercio exterior.
- c. Haya publicado los estados financieros del Banco Central de 2017 para incrementar la transparencia de sus operaciones. El gobierno se compromete asimismo a publicar los futuros estados financieros a medida que estén disponibles y a prepararlos, a partir de 2019, de conformidad con las NIIF y a publicar los estados financieros según estas nuevas normas a partir del 2021.

2.17 **Componente IV. Salvaguardar el gasto social en apoyo a la población vulnerable.** El objetivo de este componente es sostener el gasto social para mantener los avances sociales. El gobierno se ha comprometido a incrementar el gasto en asistencia social en US\$370 millones en 2019 (incluyendo el incremento en cobertura del Bono de Desarrollo Humano, asignaciones al Bono Joaquín Gallegos para personas con discapacidades, la expansión de la cobertura del sistema de pensiones no contributivas, y la mejora y actualización del Registro Social). El gobierno se ha comprometido igualmente al establecimiento de un suelo del 1% del PIB en gasto de asistencia social para el periodo 2020-2021<sup>42</sup>.

**B. Indicadores claves de resultados y beneficiarios del programa**

2.18 El impacto esperado es mejorar el Balance Fiscal del SPNF, mediante el incremento de su Balance Primario No Petrolero (incluyendo subsidios de los combustibles) de -5,3% del PIB en 2018 a -0,3% del PIB en 2021. Los principales resultados son: (i) reducción del gasto corriente del SPNF de 27,7% del PIB en 2018 a 24% del PIB en 2021; (ii) incremento de las reservas internacionales netas de -US\$1.677 millones en 2018 a US\$7.455 millones en 2022; (iii) reducción de la deuda pública consolidada a nivel del SPNF de 46,1% del PIB en 2018 a 45,2% del PIB en 2021<sup>43</sup>; y (iv) el incremento del gasto en social de US\$370 millones en 2019 (para acercar el gasto al 1% del PIB) y mantenimiento del nivel de gasto social al 1% del PIB en el periodo 2020-2021.

2.19 El programa beneficiará:

- a. El GC, que obtendrá ahorros fiscales para aplicar al gasto público prioritario, amortización de deuda y reducción de déficit. La reducción de subsidios a los combustibles fósiles (gasolina super, extra y extra con etanol) implicará un ahorro anual para el gobierno de US\$742 millones (coste de subsidios en

---

<sup>42</sup> El gasto social se computa como la suma de los siguientes programas de gasto: Bono de Desarrollo Humano, Bono de Desarrollo Humano Variable, Pensión Adultos Mayores, Pensión mis Mejores Años, Pensión para Personas con Discapacidad, Bono Joaquín Gallegos Lara, Registro Social.

<sup>43</sup> La proyección del MEF para 2022 es de 40,1% del PIB.

2018 de gasolina super, US\$82 millones, de extra, US\$321 millones, y de extra con etanol US\$339 millones). La liberalización de los precios de los combustibles también se traducirá en mayores ingresos para el Estado por impuestos. Las políticas de optimización del Estado, a través de la eliminación de 14.533 vacantes que no podrán contratarse, supondrán ahorros para el estado de US\$244 millones en 2019. Los recursos ayudarán a restablecer la sostenibilidad fiscal y la sostenibilidad de la deuda.

- b. La población en general, al reducirse el coste de financiamiento del Estado tanto por la reducción de las necesidades de financiamiento externo como por el incremento del plazo de amortización y la reducción del coste asociado al financiamiento de las entidades multilaterales y bilaterales. Asumiendo que en ausencia del apoyo multilateral que está recibiendo el gobierno hubiera seguido financiándose en el mercado a un costo similar al de los últimos dos años (promedio ponderado del 8,85%), es posible aproximar el ahorro que para el Estado ecuatoriano supondrá el acceso a estas fuentes de fondeo. Tomando solo los recursos de financiamiento aportados por el SAF y el SDL, cuya tasa de interés promedio ponderado sería de 3,5%, el ahorro anual en pago de intereses asciende a US\$230 millones. Si se toma como base el total de financiamiento multilateral y bilateral (aproximadamente US\$10.000 millones) que está concretando el gobierno, el ahorro podría alcanzar US\$545 millones al año. Al margen del ahorro que la sustitución de fuentes de fondeo tendrá para el Estado ecuatoriano, cabe destacar que el anuncio del programa está teniendo una buena recepción en el mercado, como sugiere la evolución del EMBI. Entre el 19 de febrero (el día antes del anuncio del acuerdo con el FMI) y el 27 de febrero, dicho índice cayó en 98 puntos básicos, evidenciando el impacto que la actual estrategia gubernamental podría tener para el logro de condiciones más favorables de financiamiento soberano. De acuerdo con las estimaciones del propio FMI, de llevarse a buen término, la estrategia de consolidación fiscal y de reducción del endeudamiento público podría permitir que los diferenciales soberanos del Ecuador caigan en 175 puntos básicos.
- c. La población vulnerable y de bajos ingresos receptores de prestaciones de protección social, al incrementarse el gasto social en US\$370 millones en 2019 y establecerse un suelo del 1% del PIB para el periodo 2020-2021.
- d. El sector privado, que se beneficiará de un contexto macroeconómico y fiscal estable, que promueva la inversión, y de reformas estructurales en las áreas, laboral y tributaria, conducentes al desarrollo empresarial y que mejorarán la seguridad jurídica. A tal efecto, el Banco ofrecerá apoyo sostenido a la implementación de reformas estructurales en las áreas de empresas públicas, inversión pública a través de APP, y reforma tributaria (ver ¶2.9).

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

#### **A. Instrumentos de financiamiento**

- 3.1 Este programa de SDL se financiará con recursos del Capital Ordinario (CO) del Banco y forma parte del programa ordinario de financiamiento del Banco aprobado en el Plan Financiero a Largo Plazo. Por lo tanto, no excederá el programa de

financiamiento<sup>44</sup>. La operación se está preparando y aprobando en coordinación con el SAF. La estructura de un solo tramo y los mecanismos de financiamiento complementario con el FMI proporcionan un mecanismo flexible y eficaz para apoyar reformas complejas a largo plazo cuya ejecución requiere la adopción de medidas en un cierto orden. Los recursos del SDL se transferirán al gobierno en un solo desembolso a una cuenta bancaria en el Banco Central indicada por el MEF y que hace parte del sistema de Cuenta Única del Tesoro (CUT).

- 3.2 El monto de este programa es de US\$500 millones, además de los aproximadamente US\$4.200 millones del SAF durante 2019-2021 con los cuales el total asciende a US\$4.700 millones. Para determinar el monto del préstamo se tuvieron en cuenta: (i) el tamaño del paquete de medidas de ajuste macroeconómico necesario para abordar la crisis macroeconómica; (ii) los US\$4.200 millones disponibles del FMI; y (iii) las brechas fiscales y de la balanza de pagos, la sostenibilidad de la deuda del país y los factores de riesgo (párrafo 3.3 de las directrices para la categoría de SDL, GN-2031-17). El programa ayudará a cubrir el financiamiento bruto que necesita el país, que se estima en US\$5.903 millones (5,6% del PIB) para el resto de 2019, de los cuales US\$500 millones (0,47% del PIB) serán proporcionados por el BID por medio del SDL<sup>45</sup>.

#### **B. Riesgos ambientales y sociales**

- 3.3 De conformidad con la Directiva B.13 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703) del BID, y por ser un préstamo de apoyo presupuestario, no se requiere una clasificación de impacto ambiental. No se prevén riesgos socioambientales porque la operación no financiará proyectos de inversiones que impliquen obras o infraestructura.

#### **C. Riesgos fiduciarios**

- 3.4 No se identifican riesgos fiduciarios para este programa. Los recursos irán directamente a la CUT, para cubrir las necesidades de financiamiento, para lo cual el ejecutor cuenta con los instrumentos de gestión financiera y sistemas de control necesarios. Los recursos serán desembolsados una vez cumplidas las medidas de política establecidas en el Contrato de Préstamo.

#### **D. Otros riesgos y temas claves**

- 3.5 **Sostenibilidad macroeconómica y fiscal.** Las debilidades estructurales expuestas con el choque petrolero continuarán en el mediano plazo representando un riesgo alto a la economía del país y la implementación del programa de ajuste. El impacto del programa de consolidación fiscal en el crecimiento económico, en ausencia de una mejora en la contribución de la inversión privada, podría ser elevado y se anticipa que el país pase de crecer del

---

<sup>44</sup> El Plan Financiero a Largo Plazo es un documento de planificación y programación financiera a largo plazo en el cual se proponen las asignaciones anuales de financiamiento. Fue creado para cumplir los requisitos del Noveno Aumento General de Recursos del Banco relativos al Modelo de Gestión de Ingresos. La operación de SDL no excede el programa regular de financiamiento del Banco ni el coeficiente de capital.

<sup>45</sup> Complementariamente, el BM ha comprometido aproximadamente US\$1.744 millones en apoyo al programa de reformas durante el mismo periodo, y la CAF aproximadamente US\$1.800 millones.



1,1% en 2018 al -0,5% del PIB en 2019 como resultado del ajuste<sup>46</sup>. La volatilidad adicional en el precio del crudo, así como la exposición a desastres naturales como el reciente terremoto de Manabí podrían poner en peligro los objetivos del programa, resumidos en un ajuste del 5% del PIB del balance primario no petrolero del SPNF incluyendo subsidios a los combustibles fósiles. El terremoto tuvo un impacto estimado de 3,3% del PIB<sup>47</sup> y requirió el redireccionamiento de US\$160 millones de fondos BID para las tareas de reconstrucción. El marco macrofiscal acordado en el programa del FMI incluye expectativas conservadoras del precio del crudo como medida de mitigación. Adicionalmente, el gobierno ya ha recortado en 0,9 % del PIB en 2018 el objetivo de déficit, mostrando un compromiso de consolidación que antecede al programa aprobado con el FMI. Adicionalmente, el endurecimiento de las condiciones de financiamiento externo en el actual contexto internacional presenta un riesgo que será mitigado con el paquete de apoyo conjunto del FMI y los organismos multilaterales.

- 3.6 **Gestión pública y gobernanza.** El amplio y profundo programa de reformas estructurales planteadas en el SAF demandará una respuesta institucional de alta intensidad y presenta un riesgo medio. En ausencia de adecuadas capacidades, existe el riesgo de una incompleta implementación de las reformas. Reformas con un impacto inmediato esperado, como la reforma laboral y la tributaria, requieren de equipos especializados y asignaciones de recursos adecuadas para su eficiente implementación, además de atención prioritaria de las autoridades. Este riesgo se mitigará con el seguimiento continuo del programa del SAF y con el apoyo del Banco en forma de asistencia financiera (con préstamos de inversión ya en ejecución o en distintas etapas de procesamiento) y asistencia técnica en el área fiscal para asistir al gobierno en la ejecución de las reformas necesarias.
- 3.7 **Desarrollo.** La implementación de un programa de ajuste de la profundidad del propuesto requiere de amplio consenso social en términos generales y de apoyo individualizado a las reformas específicas que se incluyen. Existe un alto riesgo de que las reformas no se lleven a cabo plenamente debido a una discontinuidad del compromiso de reforma motivada por presiones de las partes afectadas. Las reformas estructurales del SAF incluyen una reforma laboral y una reforma tributaria que precisarán de compromiso sostenido y una importante labor de comunicación social. Este riesgo se mitigará con una intensa y frecuente interacción del gobierno con el sector empresarial y los representantes sociales que comunique el objetivo último de las reformas y el beneficio para la sociedad en su conjunto del programa de ajuste.
- 3.8 **Riesgo reputacional.** Una ineficiente o incompleta implementación del ambicioso programa de reformas podría representar un riesgo mediano para la reputación del Banco como socio eficaz en el seguimiento de reformas de políticas en la región andina. El Banco, el FMI y el resto de las instituciones multilaterales (incluyendo el BM y la CAF) han coordinado el diseño de sus programas de apoyo y los mecanismos de monitoreo para la ejecución del programa y el éxito de los indicadores cuantitativos, como medida de mitigación. Esta operación forma parte de un acuerdo coordinado entre el Banco y el FMI para proporcionar apoyo

---

<sup>46</sup> Las estimaciones del gobierno sitúan el nivel de crecimiento de 2019 en el 0,5% del PIB, un punto más que el escenario observado por el FMI.

<sup>47</sup> Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2016. Evaluación de los costos de reconstrucción del sismo en Ecuador.

financiero a Ecuador y es esencial para la implementación eficiente del programa de SAF. La obtención de resultados positivos intermedios del programa de SAF y el seguimiento y liderazgo del Banco en áreas fundamentales de la reforma en Ecuador ayudarán a mitigar este riesgo.

#### **IV. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN**

##### **A. Resumen de arreglos de implementación**

- 4.1 **Prestatario y Organismo Ejecutor (OE).** El prestatario es la República del Ecuador. El OE será el MEF, que se encargará de: (i) presentar comprobantes de que se han cumplido las condiciones para el desembolso del préstamo acordadas por el gobierno y el Banco; (ii) promover medidas para alcanzar los objetivos de política definidos en el programa; y (iii) compilar, mantener y proporcionar al Banco la información necesaria, indicadores y parámetros para el monitoreo y evaluación de los resultados del programa.
- 4.2 **Condiciones contractuales especiales previas al único tramo de desembolso.** El desembolso único de recursos del préstamo estará supeditado al cumplimiento de las condiciones de política que se resumen en la Matriz de Política (Anexo II) y en la [Carta de Política](#), y al cumplimiento de las condiciones contenidas en el Contrato de Préstamo.

##### **B. Resumen de los arreglos para el monitoreo de resultados**

- 4.3 **Monitoreo.** El prestatario y el Banco mantendrán reuniones regulares para dar seguimiento. Las visitas del personal del SAF y del FMI a Ecuador serán instrumento de monitoreo. El OE compilará y procesará todos los datos necesarios para el monitoreo y evaluación del programa. Las consultorías que se contraten para verificar los indicadores de la Matriz de Resultados y las actividades de la Matriz de Política (Anexo II) se financiarán con fondos administrativos del Banco.
- 4.4 **Evaluación.** El Banco preparará un Informe de Terminación del Proyecto (PCR, por sus siglas en inglés) una vez concluido el programa del SAF para evaluar el impacto del programa. El gobierno y el Banco han acordado los indicadores y los parámetros de referencia para esta evaluación. Las evaluaciones se financiarán con fondos administrativos del Banco.
- 4.5 **Carta de política.** La [Carta de Política](#), emitida por el Gobierno de Ecuador, en la que reitera su compromiso con las políticas del marco macroeconómico acordadas con el Banco está alineada con la Matriz de Políticas (Anexo II) y la Matriz de Resultados (Anexo I) para el programa.

**MATRIZ DE RESULTADOS<sup>1</sup>**

**Objetivo:** El objetivo del programa es apoyar la acción del gobierno para: (i) restablecer la estabilidad macroeconómica; (ii) restaurar la sostenibilidad fiscal; (iii) fortalecer el marco institucional para el Banco Central; y (iv) salvaguardar el gasto social en apoyo a la población vulnerable. La estructura y el contenido del programa están alineados con el Servicio Ampliado del FMI (SAF), que fue aprobado recientemente.

**IMPACTO ESPERADO**

Indicadores	Unidad	Línea de Base 2018	2019	2020	Meta 2021	Medios de verificación	Observaciones
<b>Impacto: Mejorar el Balance Fiscal del SPNF</b>							
Balance Primario No Petrolero del SPNF (incluyendo subsidios de los combustibles) / PIB	%	-5,3	-3,3	-1,3	-0,3	Informe financiero anual preparado por el MEF.	Fuente: Primera revisión del SAF realizada por el FMI.

**RESULTADOS ESPERADOS**

Indicadores	Unidad	Línea de Base 2018	2019	2020	Meta 2021	Medios de verificación	Observaciones
<b>Resultado 1: Reducción del gasto corriente del SPNF</b>							
Gasto corriente / PIB	%	27,7	25,5	25,0	24,0	Informe financiero anual preparado por el MEF.	Fuente: Primera revisión del SAF realizada por el FMI.
<b>Resultado 2: Incremento de las reservas internacionales netas</b>							
Reservas internacionales netas <sup>2</sup> (millones US\$)	\$	-1.677	1.419	3.935	7.455	Informe financiero anual preparado por el MEF.	Fuente: Primera revisión del SAF realizada por el FMI.
<b>Resultado 3: Reducción de la deuda pública consolidada a nivel del SPNF</b>							
Deuda pública consolidada a nivel del SPNF <sup>3</sup> / PIB	%	46,1	49,2	46,8	45,2	Informe financiero anual preparado por el MEF.	Fuente: Primera revisión del SAF realizada por el FMI.
<b>Resultado 4: Mantener el nivel de gasto social</b>							
Gasto social <sup>4</sup> / PIB	%	0,6	1,0	1,0	1,0	Informe financiero anual preparado por el MEF.	Fuente: Primera revisión del SAF realizada por el FMI.

<sup>1</sup> Dada la naturaleza de la operación SDL, la Matriz de Resultados está relacionada a los resultados del programa SAF.

<sup>2</sup> Reservas internacionales brutas menos depósitos de otras instituciones.

<sup>3</sup> Incluye el balance de preventas petroleras, CETES, préstamos del Banco Central, otras obligaciones, y deuda flotante doméstica. La regla fiscal del 40% aplica a esta magnitud.

<sup>4</sup> El gasto social se computa como la suma de los siguientes programas de gasto: Bono de Desarrollo Humano, Bono de Desarrollo Humano Variable, Pensión Adultos Mayores, Pensión mis Mejores Años, Pensión para Personas con Discapacidad, Bono Joaquín Gallegos Lara, Registro Social.

## PRODUCTOS ESPERADOS

Indicador Producto	Unidad	Línea de Base 2018	2019	2020	Meta 2021	Medios de verificación	Observaciones
<b>Componente II. Restaurar la sostenibilidad fiscal</b>							
1. Sistema de subsidios de combustibles optimizado: i. Subsidio al combustible fósil Gasolina Súper, eliminado. ii. Subsidio al combustible fósil Gasolina Extra reducido. iii. Subsidios a la Gasolina Extra con Etanol reducido.	Decretos Ejecutivos	0	1	0	1	<p>Copia de la publicación en el Registro Oficial:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Decreto Ejecutivo N° 490, Suplemento 312 de 24 de Agosto del 2018 de Reforma el Reglamento Sustitutivo para la Regulación de los Precios de los Derivados de los Hidrocarburos expedido mediante Decreto Ejecutivo N° 338, publicado en el Registro Oficial N 73 de 2 de agosto del 2005 (Producto 1.i).</li> <li>- Decreto Ejecutivo N° 500, Suplemento 327 de 14 de septiembre del 2018 de Reforma del Reglamento Sustitutivo de los Precios de los Hidrocarburos expedido mediante Decreto Ejecutivo N° 338, publicado en el Registro Oficial N 73 de 2 de agosto del 2005. (Producto 1.ii y iii).</li> <li>- Decreto Ejecutivo N° 619, Suplemento 394 de 26 de diciembre del 2018 de Reforma el Reglamento Sustitutivo para la Regulación de los Precios de los Derivados de los Hidrocarburos expedido mediante Decreto Ejecutivo N° 338, publicado en el Registro Oficial N 73 de 2 de agosto del 2005 (Producto 1.i-iii). El Decreto N° 690 es el último que reforma el Decreto N° 338.</li> </ul>	Eliminación y reducción de subsidios implementada entre agosto y diciembre de 2018.

Indicador Producto	Unidad	Línea de Base 2018	2019	2020	Meta 2021	Medios de verificación	Observaciones
<p>2. Plan de optimización de gestión de función pública implementado, que incluya:</p> <p>i. Fusión o supresión de ministerios y otras entidades públicas.</p> <p>ii. Eliminación de 14.533 vacantes ministeriales que no podrán contratarse.</p> <p>iii. Reducción de 11.500 contratos de servicios ocasionales (contratos con un máximo de 12 meses sin renovación).</p> <p>iv. Reducción de la escala salarial de los funcionarios pertenecientes al nivel jerárquico superior.</p>	Decretos Ejecutivos y Acuerdo Ministerial	0	1	0	1	<p>Producto 2.i:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Decreto Ejecutivo N° 5 de 24 de mayo de 2017 para la supresión de la Secretaría Nacional de la Administración Pública.</li> <li>– Decreto Ejecutivo N° 7 de 24 de mayo de 2017 para la supresión de Ministerio de Coordinación de la Producción, Empleo y Competitividad; de Sectores Estratégicos; de Seguridad y del Conocimiento y talento Humano.</li> <li>– Decreto Ejecutivo N° 11 de 25 de mayo de 2017 para la transformación de la Dirección de Juventudes del Ministerio de Inclusión Económica y Social en la Secretaría Técnica de Juventudes.</li> <li>– Decreto Ejecutivo N° 376 de 23 de Abril de 2018 para la supresión de la Secretaría Técnica de Prevención Integral de Drogas, asignando sus atribuciones al Ministerio del Interior.</li> <li>– Decreto Ejecutivo N° 399 de 15 de mayo de 2018 establece la fusión por absorción al Ministerio de Hidrocarburos del Ministerio de Electricidad y Energía Renovable, Ministerio de Minería y Secretaría de Hidrocarburos.</li> <li>– Decreto Ejecutivo N° 520 de 20 de septiembre de 2018 establece la fusión por</li> </ul>	

Indicador Producto	Unidad	Línea de Base 2018	2019	2020	Meta 2021	Medios de verificación	Observaciones
						<p>absorción al Ministerio de Comercio Exterior e Inversiones, del Ministerio de Industrias y Productividad y el Instituto de Promoción de Exportaciones e Inversiones Extranjeras.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Decreto Ejecutivo N° 526 de 21 de septiembre de 2018 suprime la Secretaría de Inteligencia y se crea el Centro de Inteligencia Estratégica.</li> <li>– Decreto Ejecutivo N° 533 de 3 de octubre de 2018 establece la fusión del Ministerio del Ambiente y la Secretaría del Agua para convertirse en el Ministerio del Ambiente y Agua.</li> <li>– Decreto Ejecutivo N° 534 de 3 de octubre de 2018 para a transformación de la Secretaría Nacional de Riesgos en el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias y la creación del Comité del Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias.</li> <li>– Decreto Ejecutivo N° 535 de 11 de octubre de 2018 suprime la Secretaría Nacional de Comunicación y crea la Secretaría General de Comunicación dentro de la Presidencia de la República.</li> <li>– Decreto Ejecutivo N° 559 de 14 de noviembre de 2018 establece la fusión por absorción al Ministerio de Comercio Exterior e Inversiones, del Ministerio de</li> </ul>	

Indicador Producto	Unidad	Línea de Base 2018	2019	2020	Meta 2021	Medios de verificación	Observaciones
						<p>Industrias y Productividad y el Instituto de Promoción de Exportaciones e Inversiones Extranjeras y el Ministerio de Acuacultura.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Copia de la publicación en el Registro Oficial de la Ley para Planificación de la Circunscripción Territorial Amazónica, Suplemento N° 245 de 21 de mayo de 2018 que establece la supresión del Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico y creación de la Secretaría Técnica de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica.</li> </ul> <p>Productos 2.ii-v.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Copia de la publicación en el Registro Oficial del Acuerdo Ministerial 001, del Ministerio del Trabajo, de 2 de enero de 2019: Norma técnica para la optimización de gastos de pernal en modalidad de contratos de servicios ocasionales y eliminación de partidas vacantes en el sector público.</li> </ul>	
3. Información detallada sobre la deuda externa del SPNF entregada, incluyendo información sobre toda la deuda colateralizada y deuda con acuerdos similares, tales como acuerdos de recompra, deuda que requiere depósitos en garantía ( <i>escrow</i> ) en el extranjero y similares, y otras	Documento	0	1	0	1	El Gobierno de Ecuador entregó al FMI la información detallada sobre la deuda externa del SPNF de manera confidencial. Dicha información fue revisada y validada por el staff del FMI, lo que permitió la aprobación del SAF.	La información sobre deuda colateralizada y deuda con acuerdos similares incluyó todos los contratos relacionados con dicha deuda; información sobre

Indicador Producto	Unidad	Línea de Base 2018	2019	2020	Meta 2021	Medios de verificación	Observaciones
deudas análogas que involucren una prenda, venta/reventa, o gravamen de activos.							el depósito en garantía ( <i>escrow</i> ) o cuentas similares en el extranjero que pueden servir como función de garantía; e información detallada sobre cada acreedor sobre el saldo de la deuda, sus términos (incluidos los montos comprometidos, vendidos/revendidos o gravados, así como los compromisos u obligaciones relacionados con la compra de bienes y/o servicios relacionados o no relacionados del prestamista), y las tablas del servicio esperado de la deuda.
<b>Componente III. Fortalecer el marco institucional para el Banco Central</b>							
1. Inversión en títulos emitidos por entidades del sector público prohibida al Banco Central, a través de la Ley de Fomento Productivo de 2018.	Ley	0	1	0	1	Copia de la publicación en el Registro Oficial 309 Suplemento de 21 de agosto de 2018 de la República del Ecuador de la Ley No 0 Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio Fiscal.	



Indicador Producto	Unidad	Línea de Base 2018	2019	2020	Meta 2021	Medios de verificación	Observaciones
2. Regulación que prohíbe los gastos cuasifiscales por parte del Banco Central, así como todo préstamo directo o indirecto al sector público no financiero, incluido el que se haga a través de los bancos públicos, aprobada a través de la Junta Monetaria (Junta de Regulación y Política Monetaria y Financiera).	Certificación	0	1	0	1	Certificación de la Junta de Política y Regulación Monetaria y financiera de 1 de marzo de 2019.	Esta resolución cubre la compra de valores, anticipos o garantías, o transacciones financieras que sean una condición previa para operaciones de préstamo realizadas por el gobierno, pero no cubre créditos de comercio exterior.
3. Estados financieros del Banco Central publicados para incrementar la transparencia de sus operaciones.	Estados Financieros	0	1	0	1	Copia de los estados financieros del Banco Central publicados.	El gobierno se compromete asimismo a publicar los futuros estados financieros a medida que estén disponibles y a prepararlos, a partir de 2019, de conformidad con las NIIF y a publicar los estados financieros según estas nuevas normas a partir del 2021.
<b>Componente IV. Salvaguardar el gasto social en apoyo a la población vulnerable</b>							
1. Gasto social incrementado en US\$370 millones en 2019 (para llegar al 1% del PIB en gasto social) y establecimiento de un suelo del 1% del PIB en gasto de asistencia social para el periodo 2020-2021.	Documento	0	1	0	1	Presentación del memorando técnico del SAF firmado por el Gobierno de Ecuador y el FMI que muestra el compromiso del gobierno de mantener el gasto social mínimo.	

**MATRIZ DE POLÍTICA<sup>1</sup>**

**Objetivo:** El objetivo del programa es apoyar la acción del gobierno para: (i) restablecer la estabilidad macroeconómica; (ii) restaurar la sostenibilidad fiscal; (iii) fortalecer el marco institucional para el Banco Central; y (iv) salvaguardar el gasto social en apoyo a la población vulnerable. La estructura y el contenido del programa están alineados con el Servicio Ampliado del FMI (SAF), que fue aprobado recientemente.

Componentes/ Objetivos de Política	Condiciones para la Operación Única	Estado de Cumplimiento de las Condiciones <sup>2</sup>
<b>Componente I. Estabilidad macroeconómica</b>		
Preservar la estabilidad macroeconómica.	I.a: El prestatario cumple lo dispuesto en la Carta de Política y mantiene un marco macroeconómico compatible con los objetivos del programa.	Cumplida (I trimestre, 2019)
<b>Componente II. Restaurar la sostenibilidad fiscal</b>		
Optimizar el sistema de subsidios de combustibles en beneficio de los pobres y vulnerables.	II.a: El prestatario: i. Haya eliminado el subsidio a la Gasolina Súper a diciembre de 2018. ii. Haya reducido el subsidio a la Gasolina Extra en un 75% sobre el nivel inicial de 2018 a diciembre de 2018. iii. Haya reducido el subsidio a la Gasolina Extra con Etanol en un 65% sobre su nivel inicial de 2018 a diciembre de 2018.	Cumplidas (IV trimestre, 2018)
Realignar la cuenta de salarios del Estado para optimizar su tamaño.	II.b: El prestatario: i. Haya implementado un programa de fusión o supresión de agencias de gobierno, eliminando nombramientos provisionales, nombrando administradores temporales de los ministerios suprimidos. ii. Haya eliminado 14.533 vacantes (realizado entre 2018-2019) que no podrán contratarse. iii. Haya reducido 11.500 contratos ocasionales (hasta enero de 2019). iv. Haya reducido la escala salarial de los funcionarios pertenecientes al nivel jerárquico superior.	Cumplidas (I trimestre, 2019)
Transparentar la deuda externa para optimizar su gestión.	II.c: El prestatario haya entregado la información detallada sobre la deuda externa del SPNF, incluyendo información sobre toda la deuda colateralizada y deuda con acuerdos similares, tales como acuerdos de recompra, deuda que requiere depósitos en garantía (escrow) en el extranjero y similares, y otras	Cumplida (I trimestre, 2019)

<sup>1</sup> Las condiciones de política de la presente Matriz concuerdan con el programa de SDL y están plenamente alineadas con el programa del SAF.

<sup>2</sup> La presente información es de carácter meramente indicativo a la fecha del presente documento. El cumplimiento de todas las condiciones especificadas para el desembolso, incluida la preservación de la estabilidad macroeconómica, será verificado por el Banco al momento de la solicitud del correspondiente desembolso por el Prestatario y reflejado oportunamente en el memorando de elegibilidad para desembolso.

Componentes/ Objetivos de Política	Condiciones para la Operación Única	Estado de Cumplimiento de las Condiciones <sup>2</sup>
	deudas análogas que involucren una prenda, venta/reventa, o gravamen de activos. La información sobre deuda colateralizada y deuda con acuerdos similares incluyó todos los contratos relacionados con dicha deuda; información sobre el depósito en garantía ( <i>escrow</i> ) o cuentas similares en el extranjero que pueden servir como función de garantía; e información detallada sobre cada acreedor sobre el saldo de la deuda, sus términos (incluidos los montos comprometidos, vendidos/revendidos o gravados, así como los compromisos u obligaciones relacionados con la compra de bienes y/o servicios relacionados o no relacionados del prestamista), y las tablas del servicio esperado de la deuda.	
<b>Componente III. Fortalecer el marco institucional para el Banco Central</b>		
Reforzamiento de la base institucional y normativa del Banco Central.	<p>III.a: El prestatario:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i. Haya prohibido al Banco Central, a través de la LFP de 2018, invertir en títulos emitidos por entidades del sector público.</li> <li>ii. Haya aprobado, a través de la Junta Monetaria (Junta de Regulación y Política Monetaria y Financiera) una regulación que prohíba los gastos cuasifiscales por parte del Banco Central, así como todo préstamo directo o indirecto al SPNF, incluido el que se haga a través de los bancos públicos. Esta resolución cubre la compra de valores, anticipos o garantías, o transacciones financieras que sean una condición previa para operaciones de préstamo realizadas por el gobierno, pero no cubre créditos de comercio exterior.</li> <li>iii. Haya publicado los estados financieros del Banco Central de 2017 para incrementar la transparencia de las operaciones del Banco Central. El gobierno se compromete asimismo a publicar los futuros estados financieros a medida que estén disponibles y a prepararlos, a partir de 2019, de conformidad con las NIIF y a publicar los estados financieros según estas nuevas normas a partir del 2021.</li> </ul>	Cumplidas (I trimestre, 2019)
<b>Componente IV. Salvaguardar el gasto social en apoyo a la población vulnerable</b>		
Sostener el gasto social para mantener los avances sociales.	<p>IV.a: El prestatario:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i. Se compromete a incrementar el gasto en asistencia social en US\$370 millones en 2019 (incluyendo el incremento en cobertura del Bono de Desarrollo Humano, asignaciones al Bono Joaquín Gallegos para personas con discapacidades, la expansión de la cobertura del sistema de pensiones no contributivas y la mejora y actualización del Registro Social); y</li> </ul>	Cumplidas (I trimestre, 2019)

Componentes/ Objetivos de Política	Condiciones para la Operación Única	Estado de Cumplimiento de las Condiciones <sup>2</sup>
	ii. Se compromete al establecimiento de un suelo del 1% del PIB en gasto de asistencia social para el periodo 2020-2021 <sup>3</sup> .	

---

<sup>3</sup> El gasto social se computa como la suma de los siguientes programas de gasto: Bono de Desarrollo Humano, Bono de Desarrollo Humano Variable, Pensión Adultos Mayores, Pensión mis Mejores Años, Pensión para Personas con Discapacidad, Bono Joaquín Gallegos Lara, Registro Social.

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-\_\_\_/19

Ecuador. Préstamo \_\_\_\_/OC-EC a la República del Ecuador  
Programa de Emergencia para la Sostenibilidad  
Macroeconómica y la Prosperidad

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que, en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República del Ecuador, como prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución del Programa de Emergencia para la Sostenibilidad Macroeconómica y la Prosperidad. Dicho financiamiento será hasta por la suma de US\$500.000.000, que formen parte de los recursos del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen del Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el \_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2019)