

Documento de Cooperación Técnica

I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	Ecuador/CAN
▪ Nombre de la CT:	Programa de Apoyo a la Reforma de Empresas Públicas
▪ Número de CT:	EC-T1419
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Juan Luis Gómez (FMM/CEC), Jefe de equipo; Emilio Pineda (FMM/CAR); Edna Armendariz y Carola Pessino (IFD/FMM); Pilar Jimenez de Arechaga (LEG/SGO); Mariela Sanchez (CAN/CEC); Juan Carlos Dugand, Carolina Escudero (VPC/FMP); Ana Calvo, Ida Fernandez Paino y Diana Champi (IFD/FMM).
▪ Taxonomía:	Apoyo Operativo
▪ Nombre y número de la operación que apoyará la CT:	Programa de Apoyo a la Reforma de Empresas Públicas (EC-L1251) y Programa de Apoyo a la Mejora de la Gestión Fiscal y el Fomento Productivo (EC-L1252)
▪ Fecha de autorización del Abstracto de CT:	Marzo 4, 2019
▪ Beneficiario:	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)
▪ Agencia Ejecutora:	BID, a través de la División de Gestión Fiscal
▪ Donantes que proveerán el financiamiento:	Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones Financiado con Capital Ordinario (INS)
▪ Financiamiento Solicitado del BID:	US\$350.000
▪ Contrapartida Local:	N/A
▪ Periodo de Desembolso:	24 meses (24 meses de período de ejecución)
▪ Fecha de Inicio Requerido:	Mayo, 2019
▪ Tipos de consultores:	Consultores individuales y firma consultora
▪ Unidad de Preparación:	División de Gestión Fiscal (IFD/FMM)
▪ Unidad Responsable de Desembolso (UDR):	Representación del BID en Ecuador (CAN/CEC)
▪ CT incluida en la Estrategia de País:	Sí
▪ CT incluida en CPD:	Sí
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Productividad e Innovación; Capacidad Institucional y estado de derecho

II. Descripción del Préstamo Asociado

- 2.1 Los desequilibrios macroeconómicos iniciados con el desplome del precio del petróleo en 2014 continúan limitando el desempeño económico de Ecuador. Tras cinco trimestres consecutivos de caídas entre 2015-2016, el Producto Interno Bruto (PIB) creció en 2017 al 2,4%. Sin embargo, en 2018 la actividad ha vuelto a ralentizarse. Las proyecciones de crecimiento de mediano plazo apenas superan el 1% del PIB en promedio entre 2018-2020, escenario que acarrearía una caída del PIB real per cápita (WEO, octubre 2018). Para recuperar una senda sostenible de crecimiento y mantener los avances sociales, el país está ejecutando un programa de consolidación fiscal a través de un Servicio Ampliado del FMI (SAF) para 2019-2021¹. El FMI desembolsará aproximadamente US\$4.200 millones y los organismos internacionales apoyarán 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 2019-2021². En 2019, se estiman

¹ Este instrumento se aplica en situaciones de graves problemas de balanza de pagos a mediano plazo debido a deficiencias estructurales. Aprobado el 11 de marzo de 2019.

² US\$1.128,8 millones en 2019, US\$241,5 millones en 2020 y US\$300 millones en 2021.

aprobaciones de US\$500 millones con el Programa de Emergencia para la Sostenibilidad Macroeconómica y la Prosperidad (EC-L1255), US\$300 millones con el préstamo basado en políticas (PBL, por sus siglas en inglés) Programa de Apoyo a la Mejora de la Gestión Fiscal y el Fomento Productivo (EC-L1252), y alrededor de US\$55 millones en préstamos de inversión en aspectos de gestión fiscal (Programa de Apoyo a la Reforma de Empresas Públicas, EC-L1251 y Programa de Mejora de la Eficiencia de la Administración Tributaria, EC-1253). Esta Cooperación Técnica (CT) apoya la preparación de dos de los programas mencionados, EC-L1251 y EC-L1252, ambos en fase de preparación³.

- 2.2 En respuesta a la fuerte caída de los ingresos petroleros, el gobierno redujo el gasto público en más del 5% del PIB en 2015, aunque dicho esfuerzo se interrumpió en la segunda mitad de 2016 y primera de 2017. Los esfuerzos de consolidación del gasto no han conseguido aún restablecer los equilibrios fiscales. El déficit global del gobierno central cerró en 5,6% en 2016 y 5,9%, del PIB en 2017 (se redujo al 3% estimado en 2018). La deuda pública agregada ascendió en julio de 2018 al 46,5% del PIB, frente a un 38,6% en 2016. Si “otras obligaciones⁴” son incorporadas al cálculo, la deuda alcanzó el 56% del PIB en julio 2018. El ajuste fiscal está comenzando a sentirse en los indicadores sociales, con incrementos observados en las tasas de pobreza (de 21,5% a 24,5%) y pobreza extrema (de 7,9% a 9%) en 2018. El “Plan de Prosperidad 2018-2021” (PdP) (estrategia de reforma económica de mediano plazo) contempla como objetivos fundamentales la consolidación fiscal, a través del restablecimiento del equilibrio primario en las finanzas públicas y la reducción de la deuda pública y la optimización de la presencia del estado en el portafolio de empresas públicas (EE.PP.) y el fortalecimiento de la posición fiscal.
- 2.3 El objetivo general del Programa de Apoyo a la Reforma de Empresas Públicas (EC-L1251) es reducir la carga fiscal para el estado derivada de la propiedad de las EE.PP. y tiene como objetivos específicos: (i) incrementar el número de EE.PP. alineadas a los principios de gobernanza corporativa de la OCDE, incluyendo una gobernanza fiscal análoga a la del sector privado; y (ii) reducir la participación estatal de EE.PP. en sectores no estratégicos. Esto se logrará a través de diversas actividades estructuradas en dos componentes: (i) rediseño del marco de gobernanza corporativa y fiscal de las EE.PP.; y (ii) optimización de la cartera de EE.PP.
- 2.4 El objetivo general del Programa de Apoyo a la Mejora de la Gestión Fiscal y el Fomento Productivo (EC-L1252) es contribuir a la estabilidad fiscal de Ecuador, facilitando el crecimiento sostenible y el mantenimiento de los principales indicadores de desarrollo social. Los objetivos específicos son: (i) fortalecer la sostenibilidad fiscal; (ii) mejorar la calidad y eficiencia del gasto; y (iii) mejorar la eficiencia y transparencia de política y la gestión tributaria. Esto se logrará a través de diversas medidas de política estructuradas en cuatro componentes: (i) estabilidad macroeconómica; (ii) fortalecimiento de la sostenibilidad fiscal; (iii) mejora en la calidad y eficiencia del gasto; y (iv) mejora en la eficiencia y transparencia de la política y gestión tributaria.

III. Objetivos y Justificación de la CT

- 3.1 Esta CT ofrece apoyo operativo en el diseño, y en menor medida, la implementación de los Programas EC-L1251 y EC-L1252. Su objetivo es asistir el proceso de reforma de las EE.PP. de la función ejecutiva de Ecuador, que se reflejará en un incremento del número de EE.PP.

³ EC-L1251, Perfil de Proyecto (PP) aprobado 15 de febrero de 2019. EC-L1252, PP aprobado el 4 de abril de 2019. Ambos están previstos ser aprobados por el Directorio en junio de 2019.

⁴ Ventas petroleras, certificados de tesorería, obligaciones con otras agencias del estado, etc.

alineadas a los principios de gobernanza corporativa de la OCDE; y apoyar los objetivos de estabilización macroeconómica y fiscal del gobierno, en particular las reformas de optimización de gasto incorporadas a la Ley de Fomento Productivo y el PdP. Los objetivos específicos son: (i) alinear la gobernanza corporativa de las EE.PP. con las mejores prácticas internacionales⁵, incluyendo la gobernanza fiscal para incrementar su eficiencia; y (ii) apoyar mejoras en la eficiencia y eficacia del gasto social.

- 3.2 Las actividades propuestas bajo esta CT están ligadas principalmente a las actividades del componente 1 de rediseño del marco de gobernanza corporativa y fiscal de las EE.PP. de la operación EC-L1251 y del componente 3 de mejora en la calidad y eficiencia del gasto de la operación EC-L1252, pero responden por sí mismas a prioridades urgentes en la gestión de las EE.PP. y del gasto público en Ecuador. Las debilidades principales en las que se centra esta CT son:

3.3 EC-L1251 - Debilidad institucional y de gobernanza de las EE.PP.:

- a. **Débil marco normativo e institucional** debido a que: (i) el marco normativo no se alinea con los mejores estándares internacionales de gobierno corporativo⁶: no separa la función de política pública, propiedad, y gestión administrativa⁷, y permite una discrecionalidad perjudicial en la creación y cambio del giro de negocio de las EE.PP.⁸; (ii) la Empresa Coordinadora de EE.PP. (EMCO)⁹ (incluyendo 22 EE.PP. de la función ejecutiva) es una empresa pública sin objeto mercantil; asume funciones de administración de EE.PP. que no le deberían corresponder y está sobredimensionada en personal¹⁰; y (iii) existe un solapamiento de competencias y falta de coordinación entre la Dirección Nacional de Empresas Públicas del MEF (DNEP), EMCO, y los directorios de las EE.PP.
- b. **Inadecuado régimen fiscal de EE.PP.**: el régimen fiscal de EE.PP. no es asimilable al de las compañías privadas¹¹, ya que no pagan impuesto a la renta (Ley Orgánica de Empresas Públicas-LOEP)¹²;
- c. **Desconocimiento de los objetivos de la reforma de EE.PP.** y sus beneficios por distintos actores (personal y gerencia de las EE.PP., ministerios de línea, sociedad civil, ciudadanía en general).

- 3.4 **EC-L1252: Limitada eficiencia del gasto público**: la capacidad institucional para mejorar la efectividad y eficiencia del gasto público se ha fortalecido, aunque aún presenta

⁵ Se toma como referencia las directrices de la OECD 2016 sobre Gobierno Corporativo de EE.PP.

⁶ OCDE (2016), Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas, Edición 2015, Éditions OCDE.

⁷ Los ministros del ramo presiden los directorios, limitando la separación de funciones y disminuyendo la frecuencia de sesiones. Las sesiones ordinarias representaron 21% de las realizadas en 2017. Las extraordinarias-urgentes, el 72%. Escobar, B. Optimización del rendimiento de Empresas Públicas de la República del Ecuador. BID. Septiembre, 2018.

⁸ Varias EE.PP. han abordado inversiones fuera de su giro de negocio.

⁹ Decreto ejecutivo, núm. 824 (2015).

¹⁰ Plantilla de 71 personas y 22 EE.PP. El Sistema de Empresas de Chile tiene una plantilla de 23 y 20 EE.PP. Las 22 EE.PP. incluyen 39.881 funcionarios (20.043 sin petroleras), con salario promedio superior en 40% al de empresas en industrias similares del sector privado (MEF, 2018).

¹¹ BID (2007). *Identifying and Mitigating Fiscal Risks from State Owned Enterprises (SOEs). Discussion Paper* IDB-DP-546, y Wagner R.A., Jara-Bertin M., y Musacchio A. (2015). *Implicit Bailouts and the Debt of Wholly State-Owned Enterprises. Discussion Paper*.

¹² El sistema de transferencias/captura de excedentes entre el MEF y las EE.PP. es discrecional, crea costes transaccionales y genera incentivos a la ineficiencia.

debilidades. No obstante, persisten carencias en algunos ámbitos, cuya mejora permitiría aumentar la efectividad y la eficiencia de la gestión de las instituciones del Estado. Por ejemplo, Ecuador no cuenta con un sistema efectivo de indicadores de desempeño que permita analizar la calidad del gasto y utilizar esta información en el proceso presupuestario.

- 3.5 Esta CT es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020 (AB-3008), y se alinea con el desafío de desarrollo de Productividad e Innovación, facilitando un marco equilibrado de competencia que permita operar de manera eficiente las EE.PP. La CT también se alinea con el área transversal de Capacidad Institucional y Estado de Derecho en cuanto a que fortalece las capacidades institucionales, técnicas y financieras para la gestión de las EE.PP. Las actividades de la CT serán complementarias a las operaciones en preparación EC-L1251 y EC-L1252, consistentes con la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y Bienestar Social (GN-2587-2), apoyando la calidad del gasto público. Está alineada con el 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 con el objetivo del Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones Financiado con Capital Ordinario (INS) (GN-2819-1) mediante la contribución al desarrollo de políticas e instituciones públicas para que sean más eficaces, eficientes, abiertas y orientadas al ciudadano. Está alineado con la Estrategia de País del Grupo BID con Ecuador 2018-2021 (GN-2924), en particular con el objetivo de generar eficiencias y aumentar la calidad del gasto público. El programa está alineado con el PdP, y el Plan de Desarrollo 2017-2021 al contribuir a la optimización del gasto público.

IV. Descripción de las Actividades/Componentes y Presupuesto

- 4.1 **Componente I. EC-L1251 - Mejora de la Gobernanza Corporativa de las EE.PP. (US\$290.000).**
- a. **Mejora del marco normativo e institucional (US\$110.000).** Se busca alinear la gobernanza corporativa con las mejores prácticas de la OCDE para optimizar el funcionamiento de las EE.PP. mediante el: (i) apoyo a la reforma del marco normativo (incluyendo reglamentos asociados a la LOEP); (ii) preparación de una propuesta para el diseño de la nueva entidad de gestión propietaria de EE.PP., que sustituiría a EMCO, como entidad responsable de velar por las buenas prácticas de gobierno corporativo de las EE.PP, incluyendo aspectos normativos, organizacionales y de procesos; (iii) elaboración de un plan operativo para la implementación de los lineamientos de gobernanza corporativa y acompañamiento a los actores (roles de MEF, SENPLADES, entre otros); y apoyo a la implementación, incluyendo la definición de sistemas de selección de directores, políticas de dietas, e instrumentos de medición del desempeño de las EE.PP. Para ello, se financiarán consultorías individuales.
 - b. **Desarrollo del régimen fiscal de EE.PP. (US\$80.000).** El objetivo de este componente es el fortalecimiento de la gobernanza fiscal de EE.PP. para incrementar su eficiencia. La CT apoyará: (i) elaboración del plan de implementación del diseño del régimen de gobernanza fiscal de EE.PP. (régimen impositivo, política de excedentes/dividendos, política de transferencias, estudios de costos de operación, entre otros); así como la definición de un régimen fiscal específico de empresas petroleras; y (ii) socialización de la propuesta con los actores relevantes. Para ello, se financiarán consultorías individuales.

- c. **Apoyo a la estrategia de información pública (US\$100.000).** Se apoyará la implementación de una campaña de información para la opinión pública sobre la reforma de las EE.PP., complementada por la operación EC-L1251. Las actividades son: (i) diseñar una estrategia de comunicación (pública e interna) que facilite la comprensión de los objetivos de la reforma y las estrategias diseñadas para que beneficie al ciudadano; y (ii) impartir talleres o eventos con diversos actores (entidades del gobierno y EE.PP., medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil, entre otros); incluyendo materiales para difundir el alcance de la reforma. Para ello, se financiará una consultoría de firma.

- 4.2 **Componente II. EC-L1252 - Plan de Implementación de políticas de calidad del gasto y su evaluación (US\$50.000).** Se busca apoyar la mejora en la eficiencia del gasto, que es uno de los objetivos de la operación EC-L1252. Se apoyará mediante el: (i) análisis de la eficiencia técnica del gasto en transferencias, compras y salarios y plan de implementación de cómo se podrá controlar desde el MEF y la Dirección Nacional de Calidad del Gasto (DNCG) la eficiencia de estas partidas; y (ii) análisis de la eficiencia asignativa y la elaboración de la propuesta de un sistema para mejorar la implementación de la misma dentro del MEF; la coordinación con otras dependencias, y un plan de evaluaciones incluyendo indicadores de desempeño y sistemas de recolección de datos de gasto para evaluar la calidad del gasto y desarrollar una propuesta de utilización de esta información en el proceso presupuestario, incluyendo el sistema de compilación de datos entre las distintas agencias del Estado. Para ello se financiarán consultorías individuales.
- 4.3 **Componente III. Diseminación de resultados (US\$10.000).** Se prevé eventos para la diseminación de los resultados con talleres especializados donde se discutirán los estudios y productos preparados bajo la CT y la publicación de las lecciones aprendidas.
- 4.4 El costo total de esta CT es de US\$350.000, que serán financiados por el Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones Financiado con Capital Ordinario (INS).

Presupuesto Indicativo

Actividad / Componente	Descripción	BID	Financiamiento Total
Componente I. Mejora de la Gobernanza Corporativa de las EE.PP.	a. Mejora del marco normativo y su implementación	US\$110.000	US\$110.000
	b. Desarrollo del régimen fiscal de EE.PP.	US\$80.000	US\$80.000
	c. Apoyo a la estrategia de información pública.	US\$100.000	US\$100.000
Componente II.	Análisis de políticas de gasto social y evaluación del desempeño.	US\$50.000	US\$50.000
Componente III.	Diseminación de resultados	US\$10.000	US\$10.000
Total		US\$350.000	US\$350.000

V. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución.

- 5.1 A solicitud del beneficiario, se propone que el Banco ejecute esta CT, por un lado, por la experiencia operacional del Banco para facilitar la coordinación interinstitucional, debido a los distintos actores beneficiarios de las actividades de esta CT: directamente la DNEP y la

DNCG, e indirectamente la nueva entidad de gestión propietaria de EE.PP., antigua EMCO. La División de Gestión Fiscal es un socio prioritario y reconocido del Gobierno de Ecuador para apoyar las reformas en la optimización del gasto público (4670/OC-EC, EC-L1251, EC-L1252, ATN/ME-13378-RG, ATN/OC 15685-EC, ATN/FG-16265-EC, ATN/OC 16929 EC). El Banco trabajará de cerca con los beneficiarios en la ejecución de las actividades de esta CT, para desarrollar y fortalecer su capacidad institucional. Por otro lado, se propone el Banco, debido a que los requisitos internos de contratación, en caso de ser ejecutada por el gobierno, retrasarían la ejecución de la CT, poniendo en riesgo el logro de algunos de sus objetivos, insumos necesarios para la preparación de las operaciones EC-L1251 y EC-L1252, cuya presentación al Directorio Ejecutivo están previstas para junio de 2019.

- 5.2 La gestión, ejecución fiduciaria y coordinación general será responsabilidad de la Representación del Banco en Ecuador, a través del Jefe de Equipo y Especialista en Gestión Fiscal (FMM/CEC) y los especialistas fiduciarios.
- 5.3 **Adquisiciones.** Las actividades a ejecutar bajo esta operación se han incluido en el Plan de Adquisiciones (Anexo) y serán ejecutadas de acuerdo con los métodos de adquisiciones establecidos del Banco, a saber: (a) Contratación de consultores individuales, según lo establecido en las normas AM-650; (b) Contratación de firmas consultoras para servicios de naturaleza intelectual según la GN-2765-1 y sus guías operativas asociadas (OP-1155-4) y (c) Contratación de servicios logísticos y otros servicios distintos a consultoría, de acuerdo a la política GN-2303-20.

VI. Riesgos importantes

- 6.1 El Equipo de Proyecto no anticipa riesgos significativos que puedan impedir la ejecución satisfactoria de la CT.
- 6.2 Gestión pública y gobernabilidad: Que ocurran retrasos en la ejecución de esta CT, debido a la débil coordinación entre las diferentes instituciones del Estado que tienen responsabilidades en el sistema de gestión y fiscalización de EE.PP. (MEF y la nueva entidad de gestión propietaria de EE.PP., antigua EMCO). Como medida de mitigación, se definirá un nuevo marco normativo e institucional para la gestión de EE.PP., incluyendo la propuesta de una nueva agencia/entidad coordinadora, y de la definición de claras responsabilidades de ejecución de las actividades del programa entre las agencias estatales.
- 6.3 Sostenibilidad: En el marco del proceso de ajuste fiscal que el país sigue enfrentando desde la caída del precio del petróleo, el fortalecimiento de la posición fiscal y la optimización de la presencia del Estado en el portafolio de EE.PP. son objetivos fundamentales para el gobierno. Las actividades de esta CT contribuirán en el fortalecimiento de la gestión de las EE.PP. de la función ejecutiva en Ecuador, y dichas actividades serán fortalecidas y apoyadas por el préstamo EC-L1251.

VII. Excepciones a las políticas del Banco

- 7.1 No se prevé ninguna excepción a las políticas del Banco.

VIII. Salvaguardias ambientales

- 8.1 Esta CT ha sido clasificada como [C](#), de acuerdo con la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardas (OP-703). Los resultados de la CT contribuirán al uso

eficiente de recursos fiscales para la inversión pública, y no se esperan impactos sociales o medioambientales adversos. Esta clasificación C fue validada por ESG.

Anexos Requeridos:

- Anexo I. [Solicitud del cliente](#)
- Anexo II. [Matriz de Resultados](#)
- Anexo III. [Términos de Referencia](#)
- Anexo IV. [Plan de Adquisiciones](#)

PROGRAMA DE APOYO A LA REFORMA DE EMPRESAS PÚBLICAS

EC-T1419

CERTIFICACIÓN

Por la presente certifico que esta operación fue aprobada para financiamiento por el **Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones Financiado con Capital Ordinario (INS)**, de conformidad con la comunicación de fecha 12 de marzo de 2019 suscrita por Kai Hertz (ORP/GCM). Igualmente, certifico que existen recursos en el mencionado fondo, hasta la suma de **US\$350.000** para financiar las actividades descritas y presupuestadas en este documento. La reserva de recursos representada por esta certificación es válida por un periodo de seis (6) meses calendario contados a partir de la fecha de elegibilidad del proyecto para financiamiento. Si el proyecto no fuese aprobado por el BID dentro de ese plazo, los fondos reservados se considerarán liberados de compromiso, requiriéndose la firma de una nueva certificación para que se renueve la reserva anterior. El compromiso y desembolso de los recursos correspondientes a esta certificación sólo debe ser efectuado por el Banco en dólares estadounidenses. Esta misma moneda será utilizada para estipular la remuneración y pagos a consultores, a excepción de los pagos a consultores locales que trabajen en su propio país, quienes recibirán su remuneración y pagos contratados en la moneda de ese país. No se podrá destinar ningún recurso del Fondo para cubrir sumas superiores al monto certificado para la implementación de esta operación. Montos superiores al certificado pueden originarse de compromisos estipulados en contratos que sean denominados en una moneda diferente a la moneda del Fondo, lo cual puede resultar en diferencias cambiarias de conversión de monedas sobre las cuales el Fondo no asume riesgo alguno.

Certificado por:

Original firmada

12 de abril, 2019

Sonia M. Rivera

Fecha

Jefe

Unidad de Gestión de Donaciones y Cofinanciamiento
ORP/GCM

Aprobado por:

Original firmada

15 de abril, 2019

Vicente Fretes Cibils

Fecha

Jefe

División de Gestión Fiscal
IFD/FMM