Documento del Banco Interamericano de Desarrollo

**ECUADOR**

**Línea de Crédito Contingente Para Sostenibilidad Del Desarrollo**

**(EC-L1145)**

**Plan de monitoreo y evaluación**

Este documento fue preparado por un equipo de proyecto integrado por: Alejandro Támola (IFD/CMF)

Tabla de contenidos

I. Introducción 3

II. monitoreo 5

A. Condiciones marco para el monitoreo 5

B. Indicadores de monitoreo 6

III. Plan de evaluación 8

1. Introducción
   1. **Marco general de inversión en políticas sociales**. En el marco de políticas sociales impulsadas por el gobierno de la República del Ecuador, se ha verificado un crecimiento del gasto social[[1]](#footnote-1), que ha contribuido a reducir la pobreza[[2]](#footnote-2). El gasto social también se ha expandido en otras áreas; así, según cifras del Banco Central del Ecuador, el gasto social en educación y salud se ha incrementado del 5% del PIB en 2007 a 7.5% en 2013.
   2. **Situación fiscal**. En 2013 se registró un déficit fiscal de 4,7% del PIB. Para los próximos dos años, las autoridades proyectan déficits y necesidades de financiamiento significativos que se justifican por la necesidad de completar la construcción de las grandes hidroeléctricas en curso[[3]](#footnote-3). A partir de 2017, el gobierno prevé menores déficits, toda vez que ya se habrán completado dichos proyectos y que el cambio de la matriz energética resultante de los mismos contribuirá a generar espacio fiscal[[4]](#footnote-4).
   3. **Balance comercial y de cuenta corriente**. En 2013 la balanza comercial registró un déficit del 1,2% del PIB en el comercio de bienes, en tanto que la balanza de cuenta corriente registró un déficit de 1,4% en 2013 (0,4% en 2011 y 2012). Estos balances se dieron conjuntamente con operaciones de endeudamiento del Estado.
   4. **Otras condiciones macroeconómicas**. El PIB petrolero representó en 2013 el 12,6% del PIB total, y la renta petrolera del Estado ascendió en 2013 a US$11.433 millones (12,1% del PIB y el 30,7% de los ingresos totales del Sector Público no Financiero). La producción nacional de petróleo crudo del Ecuador ha aumentado moderadamente en los últimos años hasta situarse en 192,12 millones de barriles en 2013 (526.356 barriles día).[[5]](#footnote-5) La inflación se ubicó en 2013 en 2,7%, en el marco de una dolarización que inició formalmente en 2001.
   5. **Riesgos sociales**. En este contexto, la evolución económica se encuentra afectada por condiciones externas. En particular resultan de importancia los potenciales cambios en los términos de intercambio, donde tiene un peso relativo significativo el precio del petróleo, y los cambios en las políticas monetarias de las economías centrales, en particular la de los Estados Unidos. Materializaciones de estos –y otros riesgos- pueden significar un deterioro de las condiciones macro-fiscales del Ecuador que puede tener consecuencias para el mantenimiento de sus políticas sociales. En virtud a las razones anteriormente expuestas, Ecuador podría requerir de recursos contingentes que permitieran al país proteger el financiamiento de los programas sociales que beneficien a la población pobre y vulnerable.
   6. **Programas Sociales.** Dentro de la estructura de protección social en el Ecuador juegan un papel de importancia el Bono de Desarrollo Humano (BDH) y un sistema de pensiones complementarias para adultos mayores de 65 años en condiciones de vulnerabilidad y a personas con discapacidad. El valor mensual de la transferencia monetaria para el Bono de Desarrollo Humano es de US$50, y para los adultos mayores de 65 años así como a personas con discapacidad igual o superior al 40% es también US$ 50,00.
   7. **Parámetros del programa.** El programa en consideración constituye una línea contingente de US$300 millones que apunta a prevenir una caída en el nivel de las prestaciones sociales (BDH) ante la materialización de un escenario macro-fiscal adverso que pusiera en riesgo los niveles de cobertura previstos. La línea tiene una vigencia de 6 años, con un plazo de gracia de 3 años luego del eventual desembolso, con un período de amortización de 6 años.
   8. **Costo del programa por producto**. A partir del acuerdo con el Banco, el gobierno del Ecuador se compromete al mantenimiento de un mínimo de coberturas sociales durante el periodo de retiro, con independencia de la materialización de las condiciones que disparen el desembolso. En este sentido, el costo del programa, el costo de distribuir estos beneficios sociales en el margen[[6]](#footnote-6), es de US$300 por año.

Cuadro 1.1: Productos y costos del programa

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Esc | Concepto | t=0 | t=1 | t=2 | t=3 | Total |
| 1 | N° de transferencias sociales mensuales aseguradas por el programa | 0 | 6 Mill | 6 Mill | 6 Mill | 18 Mill (6 millones por año) |
|  | Costo (en mil. US$) | 0 | 300 | 300 | 300 | 900 (300 por año) |

Nota: El gobierno se compromete a mantener una cobertura mínima año a año con independencia de si se dispara el desembolso de la línea o no.

1. monitoreo
2. A. Condiciones marco para el monitoreo
   1. **Organización y canalización**. El Bono de Desarrollo Humano tiene responsabilidad compartida del Estado en cabeza de los Ministerios de Salud, Educación y el MIES. El Ministerio de Finanzas Organismo Ejecutor asume la responsabilidad de canalizar los fondos del desembolso para su utilización en las transferencias sociales objeto del presente programa.
   2. **Gestión**. El Ministerio de Finanzas canalizará los fondos en tanto considere que la adecuada gestión de los mismos se mantiene dentro del espíritu de apoyo del presente programa a las políticas sociales de la República del Ecuador. El Ministerio de Finanzas además de evaluar a su criterio si la gestión del BDH en lo que hace a planificación, estructuración, coordinación, seguimiento operativo, seguimiento legal, control contable y financiero es adecuada para canalizar los fondos, proveerá la información necesaria para que el BID pueda dar adecuado monitoreo, evaluación, y cualquier otra función que sea necesaria dentro del objetivo establecido por el programa.
   3. **Coordinación de normativas**. Las normas que regirán la ejecución de los recursos en los objetivos sociales serán aquellas sean aplicables a los recursos normales utilizados en los mismos, en tanto que las condiciones que darán lugar al desembolso de los fondos serán las definidas en el POD según lo acordado entre el Banco y el Ministerio de Finanzas, siempre en cumplimiento de las leyes y prácticas financieras del país y en acuerdo con las normas y políticas del BID.
   4. **Disparadores**. Las condiciones establecidas como disparadores se detallan en el POD (LINK).
   5. **Costos transacción o financieros**. Se espera que el monitoreo no implique costos adicionales significativos a los ya incluidos en la operación normal del Ministerio de Finanzas, institución que ya tiene en funcionamiento departamentos y personal dedicados a estas tareas, cuyos costos operativos no se verán mayormente afectado por las operaciones adicionales requeridas por este programa ya que existe la suficiente capacidad instalada (a nivel técnico y operativo).
   6. Aceptación matriz de resultados. Existe acuerdo entre el BID y el Ministerio de Finanzas (Organismo Ejecutor) a los efectos de usar la matriz de resultados para guiar el monitoreo de la información.
3. B. Indicadores de monitoreo
   1. Los indicadores a los que se dará seguimiento de la Matriz de Resultados son sintetizados en el cuadro 2.1, que establece además la fuente y frecuencia de recolección.

**Cuadro 2.1 Indicadores**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Indicador** | **Descripción / Fórmula** | **Frecuencia**  **de**  **medición** | **Fuente de verificación** |
| Número de transferencias sociales realizadas dentro del programa BDH | Contabiliza el número de transferencias sociales realizadas dentro del programa BDH. | Trimestral y al final de la ejecución del Programa | MF. Información administrativa – Sistemas de información del MF. |
| Número de transferencias sociales garantizadas | Contabiliza el número de transferencias sociales mantenidas con recursos del programa y garantizadas a partir de línea de crédito contingente | Trimestral y al final de la ejecución del Programa | MF. Información administrativa – Sistemas de información del MF. |
| Número de personas en los hogares alcanzados por el mantenimiento de las transferencias sociales | Contabiliza el número de personas en los hogares alcanzados por el mantenimiento de las transferencias sociales mantenidas con recursos del programa y garantizadas a partir de línea de crédito contingente | Trimestral y al final de la ejecución del Programa | MF. Información administrativa – Sistemas de información del MF. |
| Precio “spot” para el Petróleo Ecuatoriano en relación al valor medio durante un período móvil de noventa días. | (Precio “spot” petróleo ecuatoriano)/(precio sport promedio del petróleo ecuatoriano durante los 90 días previos) | Trimestral y al final de la ejecución del Programa | MF. Información administrativa – Sistemas de información del MF. |
| Tipo de cambio real multilateral (TCRM) del Ecuador en relación al valor medio durante un período móvil de 180 días. | (TCRM del Ecuador)/(TCRM promedio durante los 180 días previos) | Trimestral y al final de la ejecución del Programa | MF. Información administrativa – Sistemas de información del MF. |
| Exportaciones físicas mensuales de petróleo en relación al promedio móvil de exportaciones de petróleo en los últimos 3 meses | (Exportaciones físicas mensuales de petróleo)/ (promedio móvil de exportaciones de petróleo en los 3 meses previos) | Trimestral y al final de la ejecución del Programa | MF. Información administrativa – Sistemas de información del MF. |
| Uso de la capacidad instalada en las refinerías del Ecuador | Porcentaje de utilización de la capacidad instalada de refinamiento en las refinerías del Ecuador. | Trimestral y al final de la ejecución del Programa | MF. Información administrativa – Sistemas de información del MF. |

* 1. **Recopilación de datos e instrumentos**. El Ministerio de Finanzas se encargará de recopilar los datos necesarios de las fuentes de información y presentarlos a través de los informes semestrales y finales al BID. La capacidad técnica y profesional, los sistemas de información y bases de datos del Ministerio de Finanzas son suficientes para el seguimiento de los indicadores escogidos.
  2. **Presentación de informes**. Los informes del Ministerio de Finanzas al BID deberán reportar información pertinente para establecer la evolución de los indicadores monitoreados, como así también la información contable-financiera sobre el manejo de los recursos y la situación de la/s cuenta/s especial/es utilizada/s para el manejo del programa.
  3. **Reserva**. El BID tendrá la última palabra respecto de la pertinencia, oportunidad, y completitud de los informes que se le presenten, y se reserva la posibilidad de requerir informes adicionales a los efectos de asegurar los objetivos del programa, y en particular del espíritu de monitoreo.
  4. **Coordinación, plan de trabajo, y seguimiento**. El Ministerio de Finanzas será responsable por la supervisión y coordinación estratégica, técnica y administrativa del programa como un todo hasta el punto de canalización de los fondos a los ejecutores naturales de los programas sociales sustentados. Sus funciones administrativas incluirán, entre otras: (i) la planificación de la ejecución del programa; (ii) sus desembolsos; (iii) sus controles internos; (iv) su auditoria; y (v) el mantenimiento y continua actualización de las informaciones pertinentes.

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 1 | 2 | 3 |  |  |  |
| Actividades |  |  |  | Costo | Responsable | Fondeo |
| Reportes  trimestrales | 4 | 4 | 4 | Imputado a ejecución | M. Finanzas | Recursos del prestatario |
| Reporte final |  |  | 1 | Imputado a ejecución | M. Finanzas | Recursos del prestatario |

1. Plan de evaluación
   1. **Justificación de la metodología**. El programa involucra una línea contingente, ante la cual el gobierno del Ecuador se compromete a mantener un nivel mínimo de cobertura de protección social a través de las transferencias del BDH. Este tipo de programa generan impactos en salud, educación, trabajo infantil, bienestar psicológico, y beneficios sociales. Estos beneficios presentan una serie de dificultades metodológicas al momento de asignar valores monetarios a los mismos. Es por ello que, en situaciones tales, se opta usualmente por un análisis de costo efectividad destinado a dimensionar el costo de obtener estos resultados. Para el caso del presente programa, se ha dimensionado el resultado educativo, cuantificando los años adicionales de educación logrados a un costo promedio de US$100 (ver Análisis Económico LINK).En línea con el análisis económico, la propuesta de evaluación consiste en realización de un análisis costo-efectividad ex post que considere el uso de la línea BID.
   2. **Interpretación de los resultados**. El análisis de costo-efectividad ex post propuesto es una reevaluación del análisis económico (costo-efectividad) ex ante que se ha propuesto, en la que se utilizan los valores efectivamente verificados.
   3. **Impacto en años de escolaridad**. Para determinar el impacto en años de escolaridad se continuará tomando los valores reportados por Schady et al. (2008).[[7]](#footnote-7) En caso que a la conclusión del programa existan estimaciones adicionales de este beneficio publicadas en revistas científicas especializadas de reconocida calidad, se incorporarán al cómputo de los impactos. Para determinar la población efectivamente cubierta, al momento de la evaluación ex post se determinará la población de referencia efectivamente alcanzada por el programa. Esto es, niños de 6 a 16 años en hogares alcanzados por el BDH.
   4. **Costos**. El segundo componente de la relación costo efectividad, es el cómputo de los costos. A la conclusión del programa, se computaran las transferencias efectivamente realizadas a hogares con niños de entre 6 a 16 años. Como se discutió en el anexo de análisis económico, los programas como el BDH tienen costos mayores a los que surgen del simple cómputo de las transferencias realizadas. Como se detalló también, el gobierno ya ha realizado la inversión en el sistema de distribución y por lo tanto no es un costo relevante en el margen. Se obtendrá además información sobre el costo transaccional de la distribución del BDH, aunque en línea con el análisis económico, se espera que dichos costos sean menores.
   5. **Plazo**. Considerando los plazos dentro de los cuales puede pedirse el desembolso de la línea, y los plazos de gracia y amortización, es necesario que para una evaluación de los costos efectivamente incurridos por el mantenimiento o utilización de la línea se dispongan de los datos observados como mínimo hasta 2018. Sin embargo, es posible tener una evaluación parcial en cada punto del período de cobertura, por lo que se recomienda hacer un cómputo parcial en 2016.
   6. **Fuentes y frecuencia de la información**. La información necesaria para realización de estos cálculos es la siguiente
      1. Medidas de impacto. Se utilizará Schady et al. (2008) para la estimación de los años de escolaridad adicionales. En caso de haber nuevos estudios proveyendo nuevas estimaciones publicados en revistas científicas especializadas, se computaran medidas alternativas usando dichas estimaciones.
      2. Población atendida. El gobierno del Ecuador, dentro del Ministerio de Inclusión Económica y Social, en el Viceministerio de Aseguramiento No Contributivo y Movilidad Social, lleva registros administrativos detallados respecto de las características de la población atendida. Así, al momento de realizar los ejercicios de cálculo, se tendrá la información sobre la población en edad escolar efectivamente alcanzada por el BDH. La frecuencia a utilizar en los datos es anual, y el momento de recolección será a la conclusión del programa en 2020.
      3. Costos. El gobierno del Ecuador, dentro del Ministerio de Inclusión Económica y Social, en el Viceministerio de Aseguramiento No Contributivo y Movilidad Social, lleva registros administrativos detallados respecto de las características de la población atendida. Así, al momento de realizar los ejercicios de cálculo, se tendrá la información sobre los costos efectivamente realizados para atender a la población de referencia. La frecuencia a utilizar en los datos es anual, y el momento de recolección será a la conclusión del programa en 2020.
      4. Tasas de descuento. Habiendo establecido los flujos relevantes, los mismos serán normalizados en base a los índices de precio publicados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos del Ecuador (INEC) cuya publicación realiza periódicamente. La frecuencia a utilizar en los datos es anual, y el momento de recolección será a la conclusión del programa en 2020. Siguiendo luego la metodología propuesta en el anexo económico, los flujos serán descontados a la tasa del 12% según las recomendaciones para el análisis del BID.
   7. **Presupuestario de recursos para evaluación**. La información necesaria para el cómputo del costo efectividad en forma ex post es generada y recogida dentro de los sistemas actuales de información del Ministerio de Inclusión Económica y Social, y en este sentido no es necesario realizar gastos adicionales. La información adicional no generada por el Ministerio es generada por otras entidades (INEC), dentro del curso normal de sus operaciones. Esto hace que el único recurso adicional relevante a considerar para la realización de estos informes es el de un consultor dedicado a la realización de los mismos. Dado que la información ya estará disponible, se estima que un consultor en 1 mes de trabajo puede dar cuenta de los mismos. Esta capacidad técnica ya está presente en los cuerpos profesionales del Ministerio de Finanzas y este tipo de análisis recae en las actividades usuales que realizan sus cuerpos profesionales. El costo imputado de 1 mes de trabajo del consultor es de US$4,000, y el costo de recursos (computación, papelería, pedidos de información, etc) es proyectado en US$500, dando un costo total de US$4,500.

1. Según datos de la CEPAL, entre 2006 y 2010 el gasto público social ecuatoriano pasó de 4,7% del PIB al 9,8% del PIB. [↑](#footnote-ref-1)
2. Entre 2009 y junio de 2014 la tasa de pobreza por ingresos cayó de 36% a 24,5% (Fuente: INEC). [↑](#footnote-ref-2)
3. Durante los próximos años está previsto que entren en funcionamiento 29 centrales de tamaños muy variados, de entre las que destacan: Coda Codo Sinclair en 2016 (1,500MW), Sopladora en 2015 (487MW), Minas – San Francisco en 2016 (275MW) y Toachi Pilatón en 2015 (253MW). [↑](#footnote-ref-3)
4. Este espacio fiscal vendrá generado por el hecho de que: (i) la entrada en funcionamiento de las hidroeléctricas reducirá los subsidios a los combustibles actualmente destinados a generación térmica; (ii) el gobierno planea racionalizar los subsidios al gas licuado del petróleo, para lo cual se sustituirán las actuales cocinas a gas por cocinas de inducción, mitigando así el impacto de esta medida sobre el sector residencial. [↑](#footnote-ref-4)
5. Tras las caídas registradas entre 2006 y 2009, en los últimos tres años la producción nacional de crudo ecuatoriana aumentó un 8,3%. Se espera que en los próximos años la producción siga aumentando, toda vez que se está invirtiendo en la recuperación de campos marginales y que a partir de 2016 entrarán a funcionar nuevos campos. [↑](#footnote-ref-5)
6. Existen una serie de inversiones realizadas para la distribución de los beneficios, y además costos administrativos que no están atados directamente al monto global de transferencias realizadas. Por tanto, dichos costos hundidos y costos fijos no son relevantes en el margen y no se consideran como costo del producto. [↑](#footnote-ref-6)
7. Schady, N.; Araujo, M. C.; Peña, X. & López-Calva, L. F. Cash Transfers, Conditions, and School Enrollment in Ecuador Economía, Brookings Institution Press, 2008, 8, pp. 43-77 [↑](#footnote-ref-7)