**DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO**

**ECUADOR**

**Programa de Fortalecimiento Institucional para la Competitividad**

**(EC-L1250)**

**ANÁLISIS ECONÓMICO**

Este documento fue elaborado por Roberto Fernandez (ICS/CUR).

ÍNDICE

[I. Introducción………………………………………………………. 3](#_Toc15458747)

[II. Marco metodológico……………………………………………... 5](#_Toc15458748)

[III. Beneficios económicos……………………………………….. 5](#_Toc15458749)

[IV. Costos económicos…………………………………………… 8](#_Toc15458750)

[V. Retornos económicos…………………………………………… 8](#_Toc15458751)

[VI. Análisis de sensibilidad……………………………………….. 8](#_Toc15458752)

# Introducción

* 1. El problema principal que busca se busca enfrentar con el programa es la baja competitividad del País. Esta se encuentra asociada principalmente con las limitantes institucionales que afectan el clima de negocios y la productividad. El Global *Entrepreneurship Monitor* asigna a Ecuador las calificaciones más bajas en la dimensión de marco regulatorio y funcionamiento de las instituciones.
  2. A continuación, se presentan los principales elementos causales del problema: (i) incipientes mecanismos de diálogo y coordinación entre los sectores público y privado; (ii) baja calidad regulatoria y limitada transparencia; (iii) debilidades en la gestión de entidades y activos públicos de apoyo a la competitividad; y (iv) fragmentación y debilidades en la entrega de servicios a empresas y ciudadanos, lo que genera altos costos de transacción para los usuarios.
  3. El objetivo del Programa es contribuir a mejorar la competitividad del país, a través del fortalecimiento de las instituciones que inciden sobre el ambiente de negocios y la productividad, por intermedio de los siguientes componentes:
  4. **Componente 1.** Fortalecimiento de la gobernanza para la competitividad e innovación (BID:US$8,9 y Local:US$1 millones). El objetivo es fortalecer los mecanismos de dialogo y coordinación entre los sectores público y privado; así como mejorar la innovación y la productividad de áreas y sectores productivos estratégicos priorizados. Para ello, se apoyará: (i) la implementación del Consejo Nacional de Competitividad (CNC), incluyendo especialistas clave del equipo de la secretaría técnica, consultorías y acciones relacionadas con el diseño y la validación de la Agenda Nacional de Competitividad para el Desarrollo Sostenible, así como asistencia técnica y consultorías especializadas para apoyar la implementación de las reformas incluidas en la Agenda; (ii) la creación de Mesas Ejecutivas para Resolver Obstáculos (MERO), como espacios de interacción público-privada, donde se identifiquen y resuelvan los obstáculos al crecimiento y desarrollo productivo identificados como limitantes clave para cada área estratégica y, a la vez, canalicen apoyos específicos y focalizados hacia las empresas . El programa financiará: (a) al equipo técnico de las MERO; (b) el desarrollo de planes estratégicos para cada MERO; (c) asistencia técnica y consultorías especializadas para apoyar la implementación de reformas identificadas en cada una de las mesas; (iii) pilotos de instrumentos de apoyo a la innovación y emprendimiento, los cuales incluirán fondos concursables de financiamiento no reembolsable para proyectos de innovación empresarial y misiones tecnológicas, capital semilla para emprendimientos, fortalecimiento de incubadoras y aceleradoras de negocios (agentes intermediarios del ecosistema) y formación de talento digital y para la innovación; y (iv) consultorías de apoyo para: (a) la evaluación y selección técnica de proyectos; (b) el levantamiento de línea de base y la evaluación de resultados e impactos; y (c) apoyo administrativo y legal para la ejecución de los pilotos.
  5. **Componente 2. Mejora regulatoria y transparencia del ambiente de negocios** (BID:US$4,0 y Local: US$0,5 millones). El objetivo es fortalecer los mecanismos institucionales que apoyan a la calidad regulatoria, y la transparencia del ambiente de negocios. Financiará actividades de apoyo: (i) al desarrollo e implementación de instrumentos de mejora regulatoria que cubran todo el ciclo de la política regulatoria, tales como el diseño y puesta en marcha de un modelo de gobernanza, un modelo de gestión y herramientas de apoyo para al manejo del flujo de regulaciones, el desarrollo de mediciones de costos administrativos y de evaluaciones ex post del stock regulatorio en sectores priorizados, y el desarrollo de capacidades para la gestión regulatoria econ GADs; (ii) al fortalecimiento de la transparencia en la relación público‑privada a través de la adhesión a estándares voluntarios, tales como la certificación en la norma ISO 37001 Antisoborno (5 instituciones), al re-diseño del portal de datos abiertos y la ampliación del números de bases de datos allí publicadas, al desarrollo e implementación de un laboratorio de innovación para el mejoramiento de servicios públicos, al desarrollo de una plataforma georreferenciada de la inversión en obra pública (incluyendo capacitación para su uso), y a la elaboración de informes técnicos que apoyen la transparencia en las industrias extractivas y la adhesión del Ecuador al Estándar para la Transparencia en el Sector Extractivo (EITI).
  6. **Componente 3. Fortalecimiento de la gestión de entidades y activos públicos de apoyo a la competitividad** (BID:US$15,7 y Local:US$1,9 millones). El objetivo de este componente es mejorar la gestión interna de las entidades, procesos y activos gubernamentales que contribuyen a la productividad del sector privado. Financiará las siguientes actividades: (i) racionalización e instrumentos de gestión para las agencias públicas que formulan políticas y brindan servicios al sector productivo , tales como el desarrollo de nuevos modelos de gestión, sistemas de información y optimización de su talento humano, considerando el pago de indemnizaciones para la desvinculación de servidores públicos, bajo las modalidades de: (a) jubilación obligatoria; (b) jubilación voluntaria; (c) renuncia voluntaria; y (d) supresión de puestos; y (ii) al fortalecimiento de la capacidad del Estado para la gestión de los activos públicos, a fin de maximizar su contribución a la productividad total de los factores, tales como el inventario de activos productivos del Estado, herramientas tecnológicas para gestionar activos críticos para la competitividad, y asistencia en la definición de nuevos modelos de gestión y aprovechamiento de los activos según su tipo.
  7. **Componente 4. Mejora en la entrega de servicios a empresas y ciudadanos** (BID:US$8,8 y Local:US$1 millones). El objetivo es reducir los costos de transacción para los usuarios de servicios públicos. Financiará actividades de apoyo: (i) a la simplificación y digitalización de trámites relacionados con el ambiente de negocios; (ii) fortalecimiento del Portal de Servicios en línea del Estado (arquitectura general, accesibilidad, nuevos servicios web, pagos en línea, aplicación móvil y adaptación de herramientas para asignación de turnos, automatización de flujos de procesos, y trazabilidad de trámites), así como su capacidad de procesamiento; (iii) fortalecimiento y actualización tecnológica de la plataforma de interoperabilidad, junto con las correspondientes capacitaciones; (iv) al diseño e implementación de un modelo de prestación de servicios integrados, tales como definición de un marco conceptual, estrategia de implementación y comunicación, sistema de gestión de la calidad de servicios y adecuaciones de espacios físicos y capacitaciones requeridas para la puesta en marcha del modelo.

# Marco metodológico

* 1. El cálculo de los beneficios se realiza a partir de efectos directos del proyecto, medidos en términos de los cambios que genera el proyecto en dos ámbitos: (i) los costos para las empresas por la realización de trámites de operación que afectan su competitividad; y (ii) los costos del Estado en las adquisiciones públicas. Estos beneficios directos generados por el proyecto han sido seleccionados por presentar ventajas en cuanto a su relevancia económica.
  2. El horizonte previsto para la ejecución de las inversiones asciende a 5 años y se ha considerado, con criterio altamente conservador, únicamente los beneficios generados durante estos 5 años. Para los costos se considerarán la inversión y los gastos de operación y mantenimiento del proyecto durante el horizonte de evaluación del programa (5 años).
  3. Respecto a los criterios para la toma de decisiones se utiliza la Tasa Interna de Retorno (TIR), el Valor Actual Neto (VAN) y la razón Beneficio-Costo (B-C). Para el cálculo del VAN se utiliza una tasa social de descuento de 12%.

# Beneficios económicos

* 1. **Beneficio 1: Ganancias de eficiencia por mayor concurrencia en los procesos de adquisiciones del gobierno**. En el marco del Componente 3 se prevé financiar acciones para la racionalización e instrumentos de gestión para las agencias públicas que formulan políticas y brindan servicios al sector productivo, como por ejemplo la Secretaría Nacional de Contratación Pública (SERCOP). La mayor competencia en las licitaciones conduciría a ganancias de eficiencia en el sector privado que se verían reflejadas en menores precios en las licitaciones adjudicadas por el sector gobierno.
  2. Se ha cuantificado este beneficio utilizando la reducción esperada en los precios de adjudicación por parte del gobierno. Según el *Public Expenditure Review* del Banco Mundial, si se logra aumentar el número de oferentes en al menos un oferente para todos los procesos de adquisiciones en los que se reciben entre una y dos ofertas, el resultado sería una reducción promedio de los precios de adjudicación de 2,4%.
  3. De acuerdo con la matriz de resultados del Programa, la meta a nivel de resultados del programa es reducir el porcentaje de adquisiciones con un solo oferente de 73% del total de procesos a 50% del total. Esto es equivalente a proponer que se reducirán los procesos con un oferente en 23% del total de procesos de adquisición.
  4. Con un volumen anual de adquisiciones de US$5.392,7 millones, realizadas bajo Régimen común, ello implica que hacia el final del proyecto en el último año habría un ahorro anual en comparación con el año base de US$33,1 millones, equivalente a 0,61% del valor total de las compras. Este cálculo involucra como único supuesto que el monto de adjudicación promedio de las licitaciones cuyo número de oferentes aumenta es igual al monto promedio del universo de las licitaciones con entre uno y tres oferentes, para el cual el Banco Mundial realizó la estimación de ahorros potenciales de costos.
  5. **Beneficio 2: Ahorro de costos de empresas por simplificación y digitalización de trámites.** Según la descripción del Componente 4 en el documento POD, el proyecto financiará la simplificación y digitalización de trámites relacionados con el ambiente de negocios y su accesibilidad por canales virtuales.
  6. Esta importante línea de productos del proyecto contribuye a una combinación de los siguientes efectos directos: (i) una menor cantidad de interacciones presenciales de las empresas con las entidades públicas relacionadas con sus trámites; (ii) una menor cantidad de requisitos externos para ser cumplimentados; y (iii) un menor tiempo total de duración de los trámites desde su momento de inicio hasta su finalización.
  7. Si bien cada uno de estos tres efectos genera beneficios por sí mismo, en el presente análisis económico se han cuantificado únicamente los ahorros de costos de transacción para las empresas asociados con la reducción del número de interacciones presenciales, ya sea por mejora de procesos que suprimen pasos del procedimiento (simplificación de trámites) o por digitalización total o parcial del trámite (sustitución de pasos presenciales por pasos en línea). En cambio, no se han cuantificado los ahorros atribuibles a una reducción de los requisitos externos ni a la menor duración total del trámite.
  8. El método de cálculo de los beneficios se puede esquematizar en cuatro partes: (i) el número de trámites que serán simplificados y/o digitalizados con el proyecto; (ii) la intensidad de uso de los trámites simplificados, esto es la cantidad de transacciones o tramitaciones anuales; (iii) la cantidad de interacciones presenciales evitadas por año gracias a la simplificación; y (iv) la valoración económica de las interacciones presenciales evitadas.
  9. Parte (i): Número de trámites simplificados y/o digitalizados. De acuerdo con la planificación detallada del proyecto, se prevé simplificar 100 trámites con apoyo del Proyecto.
  10. A los efectos del presente análisis costo-beneficio, se ha considerado – con criterio conservador - que 40 trámites serían simplificados por las respectivas autoridades aún si el Proyecto no se aprobara y ejecutara. Por lo tanto, el número neto de trámites que se simplifican como consecuencia del proyecto es de 60 trámites, cuya distribución temporal se presenta en el Cuadro 1 a continuación.

**CUADRO 1 – Cantidad de Trámites Simplificados Con y Sin proyecto**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **A Ñ O S** | | | | |
|  | **1** | **2** | **3** | **4** | **5** |
| Trámites Simplif SIN Proyecto |  | 10 | 10 | 10 | 10 |
| Trámites Simplif CON Proyecto |  | 20 | 30 | 30 | 20 |
| Incremento de Trámites Simplificados |  | 10 | 20 | 20 | 10 |

* 1. Parte (ii): Intensidad de uso de los trámites simplificados. Con base en una muestra de 63 trámites de empresas provista por la Dirección de Simplificación de Trámites y Calidad de Servicios de la Presidencia de Ecuador, en enero de 2019, ocho trámites tuvieron un uso intenso con 14.433 tramitaciones mensuales; 7 trámites tuvieron una utilización media de 4.623 tramitaciones mensuales; y 48 trámites tuvieron un uso bajo, con un promedio de 578 tramitaciones mensuales.
  2. Utilizando estos parámetros, se estimó la cantidad de usos o tramitaciones específicas que se benefician de la simplificación y/o digitalización, utilizando los siguientes criterios: (a) se desglosó la cantidad de trámites simplificados por año (Cuadro 1) según las categorías de uso intenso, moderado o bajo en proporciones de 40%/30%/30%, basado en que en el marco del Proyecto se tenderá a concentrar el accionar en los trámites con mayor impacto específico en los costos de las empresas; con base en ello, el Proyecto simplificaría 24 trámites de uso intenso, 18 trámites de uso medio, y 18 trámites de uso bajo; y (b) se multiplicó la cantidad neta de trámites de cada tipo simplificados en cada año, por la intensidad de uso, para obtener la cantidad de tramitaciones que se pasan a realizar en la modalidad simplificada gracias al proyecto.
  3. Cabe señalar que, asumiendo criterios conservadores acerca del cronograma para efectivizar los beneficios, se ha supuesto lo siguiente: (1) el primer año de ejecución se contratan los servicios de consultoría para apoyar la simplificación; (2) el segundo año se implementan y ponen en producción los primeros trámites simplificados; y (3) el tercer año se comienzan a generar beneficios por ahorros de costos por parte de las empresas gracias a la utilización de los trámites simplificados.
  4. Con estos criterios y supuestos, se obtiene un número de 880.020 tramitaciones realizadas de una forma simplificada en el Año 3, 2.640.060 tramitaciones en el Año 4 y 4.400.100 tramitaciones en el Año 5; totalizando 7,9 millones de tramitaciones entre los años 3 a 5 de la implementación del proyecto.
  5. Parte (iii): Interacciones presenciales evitadas.De acuerdo con los resultados delinforme de “Lecciones aprendidas del Plan Nacional de Simplificación de Trámites de Ecuador”[[1]](#footnote-2), en 2016 los trámites del área de “producción, empleo y productividad” que fueron simplificados, pasaron de tener un promedio de 2,7 pasos por trámite antes de la intervención a 1,7 pasos después de la misma; esto es, se logró suprimir en promedio un paso por cada trámite simplificado. Para los efectos del presente análisis, se ha asumido que los trámites a ser simplificados gracias al Proyecto también verán reducido su número total de pasos en una unidad, es decir una simplificación promedio similar a la lograda en 2016. En consecuencia, los 7,9 millones de tramitaciones evitadas generan la misma cantidad de interacciones presenciales evitadas en los años 3 a 5 del Proyecto.
  6. Parte (iv): Valoración monetaria de las interacciones presenciales evitadas. La valoración del beneficio económico que implica reducir las interacciones presenciales con los organismos públicos está compuesta de 2 elementos: (i) el valor del tiempo del personal de la empresa dedicado a trasladarse a oficinas de organismos públicos, presentarse, esperar turno, realizar la gestión y retornar a la empresa o a otras labores; y (ii) el costo de traslado hacia el organismo público y su retorno a la empresa.
  7. Siguiendo criterios conservadores se ha adoptado el criterio de que cada interacción insume 1,5 horas del empleado de la empresa que realizar el trámite ante el organismo público[[2]](#footnote-3). Por otra parte, se asumió un costo de traslado desde y hacia la empresa por parte del empleado, de US$0,5 (equivalente a 2 boletos de transporte colectivo urbano) por cada interacción presencial.

# Costos económicos

* 1. El presupuesto del Proyecto asciende a US$44.8 millones de dólares cuyo desagregado anual de acuerdo al Plan de Desembolso tentativo, es el siguiente:

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Año 1** | **Año 2** | **Año 3** | **Año 4** | **Año 5** |
| 8,900,000 | 7,512,000 | 11,472,000 | 5,802,000 | 6,314,000 |

* 1. La estructura del financiamiento para los costos del proyecto es US$44 millones con cargo al financiamiento del Banco y US$4,8 millones de aportes del Gobierno de Ecuador.

# Retornos económicos

* 1. Considerando la tasa social de descuento de 12%, y un horizonte de evaluación de 5 años, se está obteniendo para el Proyecto un Valor Actual Neto (VAN) de US$24,7 millones, una Tasa Interna de Retorno de 53,1% y una Razón Beneficio-Costo de 0,84 (Ver Anexo de Cálculos).

# Análisis de sensibilidad

* 1. Se ha sensibilizado el resultado económico esperado en función de 4 variables consideradas claves en función de su probabilidad de ocurrencia y su posible incidencia en el resultado económico del proyecto.
  2. Variable sensibilizada 1: Incidencia sobre los precios de adjudicación en las adquisiciones. Si la incidencia sobre los precios fuese un 30% inferior a lo postulado en el Escenario Base, el VAN sería de US$14,8 millones, la TIR de 38,8% y la Razón Beneficio-Costo 0,5.
  3. Variable sensibilizada 2: Intensidad de Uso de los Trámites. Si la intensidad de uso de los trámites simplificados fuese un 30% inferior al valor utilizado en el Escenario Base, como podría ocurrir en caso de una selección sub-óptima de los trámites a simplificar, el VAN sería de solo US$18,4 millones, la TIR de 44,2% y la Razón Beneficio-Costo de 0,63.
  4. Variable sensibilizada 3: Reducción promedio del número de pasos por trámite. Si la reducción del número de pasos fuese en promedio de solo 0,5 pasos por trámite, en lugar de 1 paso como se postuló en el Escenario Base, el VAN sería de US$14,2 millones, la TIR, 37,8% y la Razón Beneficio-Costo de 0,48.
  5. Variable sensibilizada 4: Valor económico de cada interacción presencial. Si el valor económico de cada interacción presencial fuese un 40% inferior al valor asumido en el escenario base, el VAN del programa sería de US$16,3 millones, la TIR de 41,1% y la Razón Beneficio-Costo de 0,55.
  6. Del análisis realizado se desprende que el programa es rentable aún frente a posibles eventos adversos de considerable magnitud.

1. M. García Mejía et al (2018), Documento para Discusión IDB-DP-589, BID, Washington, DC. [↑](#footnote-ref-2)
2. Supuesto más conservador que el utilizado en el estudio de “Evaluación del Impacto Económico del Plan Nacional de Simplificación de Trámites 2015-2016, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), Quito, 2017, en donde se asumió un tiempo de 2 horas/hombre por cada interacción presencial. [↑](#footnote-ref-3)