

Documento de Cooperación Técnica

I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	ECUADOR
▪ Nombre de la CT:	Fortalecimiento del Sistema Nacional de Inversión Pública de Ecuador
▪ Número de CT:	EC-T1461
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Gonzalez De Frutos, Ubaldo Jesus (IFD/FMM) Líder del Equipo; Astudillo, Karen (IFD/FMM) Jefe Alternativo del Equipo de Proyecto; Lora Rocha, Oscar (IFD/FMM) Jefe Alternativo del Equipo de Proyecto; Almeida Oleas, Natalia (LEG/SGO); Dugand Ocampo, Juan Carlos (VPC/FMP); Escudero, Carolina (VPC/FMP); Proano Sotomayor, Maria Fernanda (CAN/CEC); Roman Sanchez, Susana (IFD/FMM)
▪ Taxonomía:	Apoyo al Cliente
▪ Operación a la que la CT apoyará:	.
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	30 Mar 2021.
▪ Beneficiario:	Ministerio de Economía y Finanzas
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones(INS)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$100,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	24 meses
▪ Fecha de inicio requerido:	Septiembre, 2021
▪ Tipos de consultores:	Firmas consultoras
▪ Unidad de Preparación:	IFD/FMM-División de Gestión Fiscal
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	CAN/CEC-Representación Ecuador
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	Si
▪ CT incluida en CPD (s/n):	Si
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Integración económica; Capacidad institucional y estado de derecho

II. Objetivos y Justificación de la CT

- 2.1 El objetivo general de la Cooperación Técnica (CT) es apoyar al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) en sus esfuerzos de fortalecimiento de la gestión de la inversión pública para mejorar la eficiencia, efectividad y sostenibilidad del gasto en inversión pública. Específicamente, esta CT apoyará en la implementación del plan de acción resultante de la evaluación del sistema de gestión de la inversión pública (*Public Investment Management Assessment*, PIMA) que el Gobierno de Ecuador acordó lanzar, con la asistencia técnica del por Fondo Monetario Internacional (FMI), con el fin de mejorar el ciclo de gestión de la inversión pública, incrementar la transparencia y eficiencia de la inversión pública y asegurar que los recursos se asignen a promover las inversiones en infraestructura pública que favorezcan el

crecimiento¹. En consecuencia, la presente CT mejorará las capacidades institucionales del MEF, implementará procesos más eficientes y de mayor calidad, profundizará los esquemas de incentivos, mejorará el monitoreo de la ejecución e incrementará la calidad y transparencia de las evaluaciones ex ante y ex post. La CT, en suma, se destina a lograr un Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) más exitoso en materia de eficiencia, cobertura, transparencia, y sostenibilidad.

- 2.2 De acuerdo con la Visión 2025 del Banco,² la región debería estar invirtiendo al menos el 5% del PIB en infraestructura, pero la cifra actual no llega al 3% del PIB. En Ecuador, la inversión pública fue superior a la media regional en la década de 2010-2020, pero en los últimos años se redujo como consecuencia de la reducción de espacio fiscal causada por las dos crisis macroeconómicas que se han sucedido³. La falta de inversión pública en América Latina y el Caribe (ALC) dificulta el acceso a servicios básicos como agua, saneamiento, transporte y electricidad, y además frena el desarrollo de ecosistemas de innovación robustos, fundamentales para la transformación del sector productivo⁴. La evidencia empírica señala que el impacto económico de la inversión pública depende del grado de eficiencia con la que se gestione⁵, y la calidad del SNIP viene determinada por la productividad, transparencia y rendición de cuentas. La calidad de las instituciones y el respeto al Estado de derecho son elementos fundamentales para mejorar la provisión de servicios públicos y generar un clima de negocios que estimule la inversión y respalde el desarrollo del sector privado.
- 2.3 Los diversos indicadores internacionales que califican la eficiencia de la inversión pública son heterogéneos cuando se refieren a Ecuador. Mientras algunos le otorgan una puntuación relativamente positiva, otros sitúan el nivel de eficiencia de su SNIP en un término intermedio o bajo. En cualquier caso, el SNIP ecuatoriano tiene un gran potencial de mejora y su fortalecimiento puede ser crucial en la estrategia de salida de la pandemia:
- (i) De acuerdo con PIMA, la capacidad institucional de Ecuador para la provisión de infraestructura está en 2,66 sobre 4. Esta puntuación es superior a la media de ALC (2,41) y netamente superior al promedio mundial (1,57), pero es inferior a vecinos como Chile, Perú y República Dominicana, los tres con un puntaje de 3,03⁶.

¹ Ver FMI (2020): *Ecuador: Request for an Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility-Press Release; Staff Report; Staff Supplement; and Statement by the Executive Director for Ecuador*. Country Report No. 2020/286, pg. 73 y IMF Country Report No. 2020/325, pg. 68 (primera revisión del acuerdo).

² IDB (2021): Visión 2025. Reinvertir en las Américas: una Década de Oportunidades. 18 de febrero de 2021. Párrafo 2.2.

³ En los quinquenios 2005-09, 2010-14 y 2015-19; la inversión pública representó, en promedio, 6,7%, 11,8 y 9,6% del PIB respectivamente; con registros de 8,8% y 4,1% del PIB en 2017 y 2018, respectivamente. Datos de inversión provenientes del [Banco Central del Ecuador](#) y comparados con datos del [PIB del Banco Mundial](#).

⁴ En los últimos 10 años, el gasto en innovación en general, y en investigación y desarrollo, en particular, ha disminuido, mientras que en economías de alto crecimiento ese gasto se ha incrementado (Visión 2025 del BID).

⁵ Ardanaz, et. al. (2020). [Fortaleciendo la gestión de la inversión pública en América Latina y el Caribe: lecciones aprendidas y visión a futuro](#).

⁶ Banco Interamericano de Desarrollo (2020): *De Estructuras a Servicios. El camino a una mejor infraestructura en América Latina y el Caribe*. Washington DC. 978-1-59782-403-3. Pgs. 31-32.

- (ii) Según Infrascopio, la herramienta que evalúa la capacidad de los países para implementar Asociaciones Público-Privadas (APP) eficientes y sostenibles, la puntuación general de Ecuador es 59/100. Es un puntaje intermedio, ligeramente inferior al promedio ALC de 62, pero algo superior al promedio mundial de 57⁷.
 - (iii) *Benchmarking Infrastructure Development*, que evalúa la calidad regulatoria de proyectos de infraestructura pública, atribuye a Ecuador una puntuación muy modesta, de 33/100 en preparación, 18 en contratación pública, 48 en gestión de contratos y 42 en propuestas no solicitadas⁸.
 - (iv) En el Índice de Referencia de Adquisiciones Públicas (BPP, por sus siglas en inglés), Ecuador alcanza un puntaje general de 47/100, con relativamente buena puntuación en propuestas no solicitadas (58) y en preparación de APP (52) pero baja en gestión de contratos de Asociaciones Público-Privadas (APP) (43) y peor aún en adquisiciones de APP (35).⁹
 - (v) Según Infracompass, la puntuación de Ecuador en planificación y provisión de infraestructuras es en ambos casos “bajo”. En “provisión” está por debajo de cuatro países en ALC, que se califican como de nivel medio (Argentina, Chile, Colombia y Uruguay), y en “planificación” está por detrás de Jamaica y Perú (muy alto), Chile y Colombia (alto) y Brasil (medio)¹⁰.
 - (vi) Finalmente, en el Índice de eficiencia de la gestión de la inversión pública de Contreras et al.¹¹, Ecuador obtiene una puntuación de 2,658 sobre 4, lo que deja su SNIP en un nivel de eficiencia intermedio, ubicado en el segundo grupo de países junto a Argentina, Colombia y México, superior al promedio regional, pero inferior a Bolivia, Chile, Perú y República Dominicana.
- 2.4 En el contexto de la pospandemia¹², la inversión será un factor determinante del crecimiento. Como apunta la Visión 2025 del BID,¹³ las inversiones en tecnología, iniciativa empresarial y capital emprendedor y en un ecosistema de innovación más pujante darán como resultado una rápida creación de empresas nuevas y dinámicas y la ampliación de las que ya existen. Un mayor número de obras de infraestructura de mejor calidad propiciará el crecimiento y la inversión del sector privado y el logro de los objetivos en materia de cambio climático, en términos de mitigación (en especial en energía y transporte) y resiliencia. A lo largo de los próximos 10 años, los países que reciban inversiones adecuadas y dispongan de un entorno propicio para la inversión podrían experimentar un incremento acumulado de 3,5 puntos porcentuales en sus tasas de crecimiento promedio. Las mejoras en los servicios de infraestructura también pueden reducir la pobreza y la desigualdad, pues tienen el potencial de aumentar entre un 2,8% y un 5,4% los ingresos del ciudadano promedio. Sin embargo, los formuladores de políticas deben asegurarse de que la cantidad y la

⁷ Ibidem y [The Economist](#).

⁸ World Bank Group (2020): [Benchmarking Infrastructure Development 2020](#). f

⁹ Banco Interamericano de Desarrollo (2020): De Estructuras a Servicios. El camino a una mejor infraestructura en América Latina y el Caribe. Washington DC, 978-1-59782-402-6 (Rústica), 978-1-59782-403-3 (Digital) Pgs. 31-32.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Contreras, Armendariz, Orozco y Parra. 2016. *La eficiencia del gasto de inversión pública en ALC*.

¹² Sobre la grafía “pospandemia”, véase el artículo de la [Fundéu](#).

¹³ IDB (2021): *Visión 2025*. Reinvertir en las Américas: una Década de Oportunidades. 18 de febrero de 2021. Párrafo 2.

calidad de la inversión pública sean tales que no planteen riesgos macroeconómicos al empeorar la dinámica de la deuda, especialmente para los países que no emiten monedas de reserva, como es el caso de Ecuador, porque un alto endeudamiento podría aumentar las primas de riesgo tanto para el sector público como para el privado, socavando los beneficios del crecimiento a corto plazo que produce el gasto en inversión¹⁴.

- 2.5 Esta cautela describe bastante bien la encrucijada en que se encuentra Ecuador. Cuando la pandemia del COVID-19 impactó en el país andino, encontró un espacio fiscal ya bastante comprimido. Ecuador venía padeciendo dificultades macroeconómicas desde mediados de la década pasada a causa del fin del súper-ciclo de las materias primas, hasta el punto de que en marzo de 2019 había alcanzado un acuerdo con el FMI y otras organizaciones multilaterales para obtener ayudas por US\$ 6.500 millones, entre los cuales un préstamo del BID por US\$ 500 millones¹⁵. El incremento de los gastos corrientes para atender la emergencia social y sanitaria, la reducción de la recaudación consecutiva a la bajada de la actividad económica por las medidas de aislamiento social y la caída de la demanda y de los precios del crudo en el mercado internacional, estrecharon más aún el espacio fiscal, forzando a recortar gastos en inversión. En este contexto, el Gobierno suscribió un nuevo acuerdo con el FMI en 2020 en el cual se comprometió, en aras de la sostenibilidad fiscal, a moderar los gastos de inversión pública, priorizando los proyectos de inversión en bienes de capital para los años venideros¹⁶. De este modo, la formación bruta de capital fijo en 2020 fue US\$ 1.335,1 millones, un 9,58 % inferior a 2019¹⁷. La decisión del Gobierno era por otra parte consistente con la existencia de un robusto stock de inversión pública en Ecuador fruto de una década de fuertes inversiones (Gráfico 1).

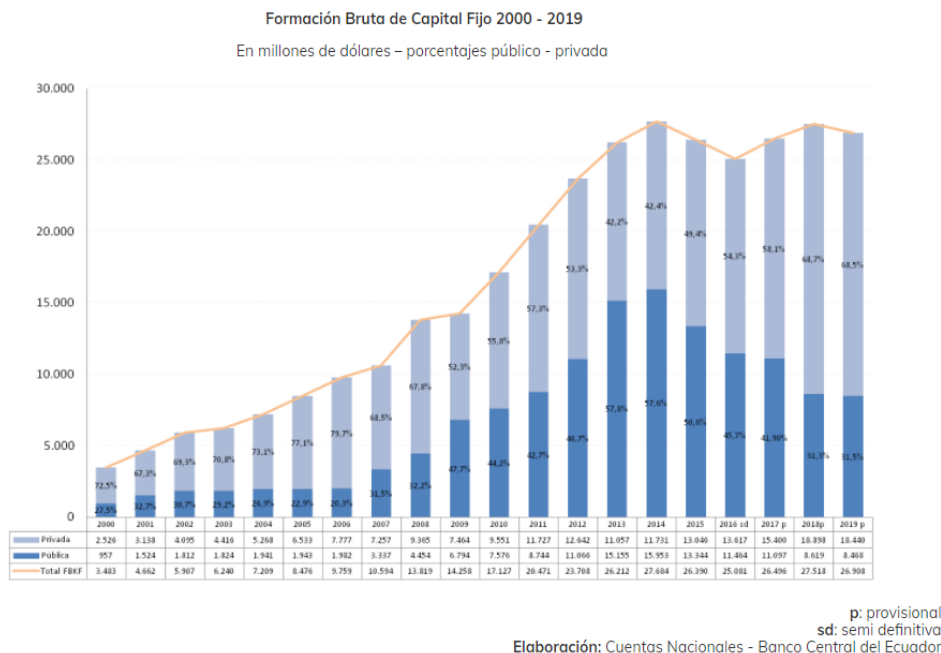
Gráfico 1

¹⁴ FMI (2020): [Fiscal Monitor, Policies for the Recovery, chapter 2, Public Investment for the Recovery](#).

¹⁵ Programa de Emergencia para la Sostenibilidad Macroeconómica y la Prosperidad, 4771/OC-EC.

¹⁶ [Acuerdo Extendido bajo el Servicio Ampliado del Fondo](#), aprobado por el directorio ejecutivo del FMI el 30 de septiembre de 2020 por un monto global de US\$ 6.500 millones y una duración de 27 meses, hasta diciembre de 2022. *IMF Country Report* No. 2020/286, pg. 73.

¹⁷ Datos del [Banco Central del Ecuador](#).



- 2.6 En mayo de 2021, el Gobierno de Ecuador solicitó al BID la concesión de un Financiamiento Especial para el Desarrollo, operación actualmente en tramitación¹⁸. Una condición de elegibilidad para dicha operación es la existencia de un acuerdo de préstamo con el FMI¹⁹, y las Directrices Operativas para esta categoría de financiamiento disponen que la matriz de políticas deberá incluir las mismas condiciones normativas que haya acordado el país con el FMI²⁰. De este modo, se produce una alineación explícita de políticas entre Ecuador, el BID y el FMI, incluyendo, de forma relevante en este caso, el fortalecimiento del SNIP.
- 2.7 Las Evaluaciones de Gestión de la Inversión Pública (PIMA) son una herramienta para evaluar la gobernanza durante todo el ciclo de inversión y apoyar la creación de instituciones económicas en esta área²¹. Los PIMA ofrecen una evaluación rigurosa de la gobernanza de la infraestructura, es decir, la instituciones y procesos clave de gestión de la inversión pública de un país. El marco del PIMA se estructura en tres áreas: planificación, asignación e implementación (Gráfico 2).

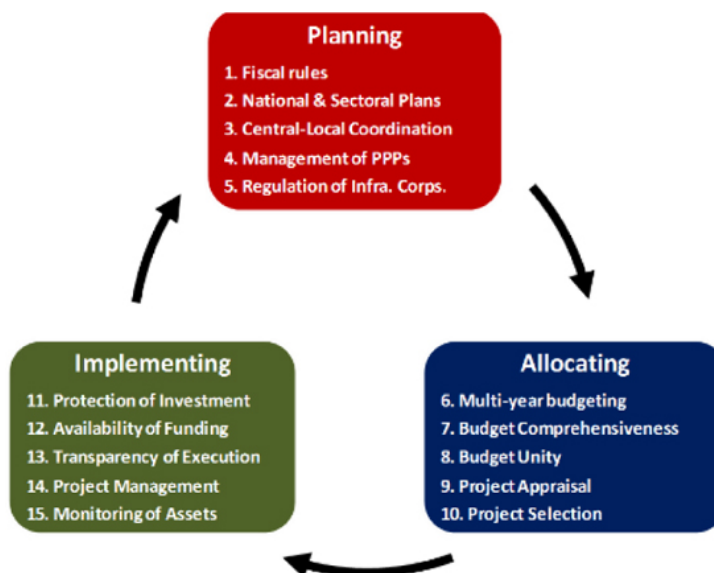
Gráfico 2. Marco del PIMA

¹⁸ EC-L1274.

¹⁹ GN-2031-17, párrafo 3.1.

²⁰ Ibidem, párrafo 5.3.

²¹ FMI (2019): [Public Investment Management Assessment \(PIMA\), Strengthening Infrastructure Governance](#).



Fuente FMI

- 2.8 El PIMA ayuda a mejorar la gobernanza del ciclo de la inversión pública al identificar las fortalezas y debilidades de las prácticas de los países y brindar recomendaciones específicas. Evalúa los SNIP utilizando 15 características institucionales en las tres etapas del ciclo: (i) planificación de la inversión pública; (ii) asignación de recursos públicos a sectores y proyectos; e (iii) implementación de los activos públicos productivos. Los PIMA evalúan cada institución desde tres perspectivas: diseño (perspectiva *de jure*), efectividad (perspectiva *de facto*) y prioridad de reforma (importancia relativa en el contexto del país). Los informes PIMA incluyen un conjunto de recomendaciones priorizadas y planes de acción adaptados a cada país, secuenciados con prioridades claras, plazos específicos y actores clave.
- 2.9 **Alineación estratégica.** La CT está alineada con la segunda Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2020-2023 del Banco (AB-3190-2) porque apoya la integración económica (la infraestructura pública en que se materialice la inversión favorece la integración económica, sobre todo si es de transporte) y la capacidad institucional (por fortalecer un centro directivo del MEF y de la Secretaría Técnica de Planifica Ecuador) y el Estado de Derecho, por promover la transparencia y la integridad en la contratación de las obras públicas. Respecto de los resultados esperados en el Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones (GN-2819-1), la CT apoyará los objetivos de: (i) contribuir al desarrollo de políticas e instituciones públicas que sean más eficaces, eficientes, abiertas y orientadas al ciudadano, y (ii) reforzar el cumplimiento del Estado de Derecho, la seguridad ciudadana y la lucha contra la corrupción a través de la mejora de la capacidad técnica y de gestión del SNIP. Con relación al Marco de Resultados Corporativos 2020-2023, (GN-2727-12), la TC se alinea con los indicadores de capacidad institucional y Estado de derecho al incrementar la eficacia gubernativa, la seguridad jurídica y prevenir la corrupción. Asimismo, es consistente con el Documento de Marco Sectorial de Política y Gestión Fiscal (GN-2831-8), en particular a través del aumento de la eficiencia en el uso de los recursos públicos; y con el Documento de Marco Sectorial de Cambio Climático (GN-2835-8) al facilitar la inversión en un mayor número de obras de infraestructura de mejor calidad, lo cual propiciará el crecimiento y la

inversión del sector privado y el logro de los objetivos en materia de cambio climático, en términos de mitigación (en especial en energía y transporte) y resiliencia.

- 2.10 **Estrategia del Banco con el país.** La CT está alineada con la Estrategia del Grupo BID con Ecuador 2018-2021 (GN-2924) a través del objetivo de generar eficiencias e incrementar la calidad del gasto público e incrementar la participación privada en inversión en infraestructura y provisión de bienes públicos.
- 2.11 **Contribución al programa operacional del Banco.** Esta CT, solicitada por el Gobierno de Ecuador, apoya al crecimiento económico para una recuperación post pandemia. En este contexto, complementa al Programa de la Mejora de la Capacidad Fiscal para la Inversión Pública (4670/OC-EC—EC-L1230), al Programa de Fortalecimiento Institucional para la Competitividad (4928/OC-EC), al Programa del Sistema Nacional de Atracción y Facilitación de Inversión (4757/OC-EC), y al Programa de Emergencia para la Sostenibilidad Macroeconómica y la protección Social (EC-L2174), al contribuir en el fortalecimiento de los instrumentos de gestión fiscal de la inversión pública de suerte que permita al país contar con sistemas de gestión eficiente, con mayor cobertura, transparencia y sostenibilidad.
- 2.12 La CT aborda los desafíos de sostenibilidad fiscal generados por la pandemia del COVID-19 compensando el menor gasto en inversión —en situaciones de crisis el gasto en la inversión pública tiende a reducirse antes que el gasto corriente— con inversiones de mayor calidad, porque el multiplicador del gasto en inversión es muy superior al del gasto público corriente²². Una inversión resiliente y verde debe servir para recuperar una senda robusta de crecimiento.

III. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- 3.1 **Componente 1. Fortalecimiento del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).** Este componente apoyará al Gobierno de Ecuador en la implementación del plan de acción que resulte de la Evaluación de Gestión de la Inversión Pública (PIMA) a realizar con la asistencia técnica del FMI en la segunda mitad de 2021, de acuerdo con los compromisos asumidos por Ecuador en el marco del EFF con el FMI.
- 3.2 Los productos en que se materializará la CT son: (i) preparación de un proyecto para implementar el Plan de Acción PIMA de Ecuador 2021; y (ii) ejecución del proyecto de implementar el Plan de Acción PIMA Ecuador 2021. Ambos son productos de conocimiento y fortalecimiento de capacidad, y pueden incluir eventualmente la asistencia a medio y largo plazo en la formulación de políticas, mediante servicios de consultoría. Dichos productos se desarrollarán en estrecha colaboración con la agencia ejecutora una vez que se cuente con el Plan de Acción PIMA financiado con una asistencia técnica del FMI, lo cual permitirá priorizar aquellas actividades de acuerdo con las necesidades del gobierno²³.
- 3.3 **Diseminación.** Los productos y resultados logrados con la CT serán comunicados y diseminados oportunamente con las partes interesadas.

²² FMI (2020) [*Countering Future Recessions in Advanced Economies: Cyclical Policies in an Era of Low Rates and High Debt*](#). *World Economic Outlook, April, Chapter 2*.

²³ Se apoyarán las medidas correspondientes al marco del SNIP propiamente dicho, dejando al margen factores del entorno como reglas fiscales, planificación y otros que, aunque se valoran en el PIMA, no forman parte del SNIP propiamente dicho. El ejercicio de priorización se efectuará junto con el Gobierno de Ecuador, representado por el MEF.

- 3.4 El presupuesto total de la CT es de US\$100.000 los cuales serán financiados por el Banco a través del Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones (INS) financiado con recursos del Capital Ordinario. El proyecto no contempla contrapartida local.

Presupuesto Indicativo (US\$)

Actividad / Componente	Descripción	BID	Financiamiento Total
Componente 1	Preparación del Proyecto "Apoyo en la implementación del Plan de Acción PIMA 2021"	15.000	15.000
	Ejecución del Proyecto "Apoyo en la implementación del Plan de Acción PIMA 2021"	85.000	85.000
Total		100.000	100.000

IV. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 4.1 De acuerdo con la solicitud del cliente, la CT será ejecutada por el Banco a través de la División de Gestión Fiscal (IFD/FMM), bajo la responsabilidad del equipo de proyecto. El reconocimiento de que el conocimiento técnico, metodológico y conceptual altamente especializado de los temas de inversión pública que se requieren, así como la necesidad de conocer mejores prácticas internacionales en las materias abordadas por la CT, a la par de que el Banco cuenta con la experiencia técnica, redes de expertos y conocimiento de experiencias internacionales, justifican dicha solicitud. Como precedente, FMM tiene experiencia previa en la ejecución en Ecuador de CT para el apoyo a las reformas fiscales (EC-T1391, Apoyo a la Gestión Fiscal y Recaudación Tributaria, EC-T1419, Apoyo a la Reforma de las Empresas Públicas en Ecuador), y tiene otra TC en preparación (EC-T1439, Reforma de la Unidad de Grandes Empresas en Ecuador) para la cual el cliente también ha requerido la ejecución por el Banco. Entendemos que la contratación de proveedores por parte del Banco mejoraría la independencia en el desarrollo de la operación. El Banco, como organismo ejecutor de esta CT, también podrá garantizar que los productos cumplan con los estándares de calidad adecuados y su aplicabilidad a otros países de la región y brindarles asesoría técnica y operativa. La responsabilidad del Banco como organismo ejecutor abarca la selección y contratación de consultores, los cuales tendrán términos de referencia con entregables y pagos por productos, en estricto cumplimiento con lo establecido en el Anexo II de la OP-619-4.
- 4.2 **Adquisiciones.** Las actividades a ser ejecutadas bajo esta operación están incluidas en el Plan de Adquisiciones y serán ejecutadas de acuerdo con los métodos de adquisiciones establecidos por el Banco, a saber: (a) contratación de consultores individuales, según lo establecido en las normas AM-650; (b) contratación de empresas consultoras para servicios de carácter intelectual según GN-2765-4 y sus guías operativas asociadas (OP-1155-4); y (c) contratación de servicios logísticos y otros servicios distintos a la consultoría, de acuerdo con la política GN-2303-28.

V. Riesgos importantes

- 5.1 El riesgo de gestión pública y gobernabilidad es bajo porque el Gobierno de Ecuador ha expresado, en su acuerdo con el FMI, su compromiso con la mejora de la inversión pública en Ecuador. No obstante, existe el riesgo de que la ejecución de la CT quede suspendida por una demora excesiva del ejercicio PIMA que devenga incompatible con el marco de ejecución de la CT (*vid. supra*, II.9). En tal caso, los productos de la CT serán complementados con un análisis de brechas en el SNIP y ejecutados a partir de dicho análisis²⁴.

VI. Excepciones a las políticas del Banco

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

VII. Salvaguardias Ambientales

- 7.1 Dada la naturaleza de la CT no se prevén impactos ambientales ni sociales negativos, por lo que de acuerdo con la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardas del Banco (OP 703), esta operación ha sido clasificada en la categoría “C”.

Anexos Requeridos:

[Solicitud del Cliente - EC-T1461](#)

[Matriz de Resultados - EC-T1461](#)

[Términos de Referencia - EC-T1461](#)

[Plan de Adquisiciones - EC-T1461](#)

- Solicitud de que la operación sea ejecutada por el Banco.

²⁴ En tal eventualidad se utilizaría la metodología propuesta por Eduardo Contreras, Edna Armendariz, Giorgiogiulio Parra y Sebastián Orozco (2016): [El gasto de inversión pública en América Latina: cuánto y cuán eficiente](#).