



PROGRAMA DE EMERGENCIA PARA RESPUESTA INMEDIATA POR EL TERREMOTO EN ECUADOR (EC-L1218 / 3751/OC-EC)

Informe de Terminación de Proyecto (PCR)

Equipo de Proyecto Original: Viviana Alva-Hart (RND/CAR), Jefe de Equipo; Miembros: Hori Tsuneki (CSD/RND); Marcello Basani (WSA/CEC); Ramiro Ríos (TSP/CEC); Ana María Pinto (TSP/CCO); Marisol Inurrítegui (RND/CEC); Gumersindo Velazquez y Gustavo Palmerio (FMP/CEC); Cristina Villalba (CAN/CEC); Javier Jiménez (LEG/SGO); y Elizabeth Chávez (CSD/RND).

Equipo PCR: Viviana Alva-Hart (RND/CAR); Jefe de Equipo; Cristina Villalba (CAN/CEC); Jorge Mendoza (consultor); y Elizabeth Chávez (CSD/RND).

ÍNDICE

Links Electrónicos	ii
Links Electrónicos Opcionales	ii
INFORMACIÓN BÁSICA DEL PROYECTO	iv
I. INTRODUCCIÓN.....	1
II. CRITERIOS PRINCIPALES. EJECUCIÓN DEL PROYECTO.	2
2.1 Relevancia	2
El diseño fue realizado conforme a las Condiciones de Elegibilidad del País para acceder a la Facilidad de Respuesta Inmediata (FRI).....	2
a. Alineación con las necesidades de desarrollo del país	2
b. Lógica vertical	3
c. Diseño.....	4
Tabla 1. Matriz de Resultados	5
2.2 Efectividad	6
a. Descripción de los objetivos de desarrollo del Programa.	6
b. Resultados Alcanzados.....	6
Tabla 2. Matriz de Resultados Alcanzados.....	9
c. Análisis de contribución.....	11
d. Resultados no esperados.....	11
2.3 Eficiencia.....	12
Tabla 3. Costos del Proyecto	14
2.4 Sostenibilidad.....	15
a. Aspectos generales de sostenibilidad	15
b. Salvaguardas Ambientales y Sociales.....	16
III. CRITERIOS NO PRINCIPALES.....	16
3.1 Desempeño del Banco	16
3.2 Desempeño del prestatario	17
IV. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES.....	18
4.1 Dimensiones 1 a 5	18
Tabla 4. Hallazgos y Recomendaciones.....	18

Links Electrónicos

1. [Matriz de Efectividad para el Desarrollo \(DEM\)](#)
2. [Cambios en la Matriz de Resultados](#)
3. [Versión Final del Reporte de Progreso de Monitoreo \(PMR\)](#)
4. [PCR Checklist](#)

Links Electrónicos Opcionales

1. [Ayuda Memoria Taller de Cierre del Proyecto](#)

Acrónimos y Abreviaturas

ARCONE	Agencia de Control y Regulación de Electricidad
ARD	Acta de Recepción Definitiva
ARP	Acta de Recepción Provisional
CR	Comité de Reconstrucción y Reactivación Productiva y del Empleo
EDG-MEF	Coordinación General de Programas BID del Ministerio de Finanzas
EE-EP	Empresa Pública Ecuador Estratégico
e-SIGEF	Sistema Integrado de Gestión Financiera
FCC	Facilidad de Crédito Contingente
FMI	Fondo Monetario Internacional
FRI	Facilidad de Respuesta Inmediata
GdE	Gobierno de Ecuador
GRD	Gestión del Riesgo de Desastres
IVA	Impuesto al Valor Agregado
MEEP	Manual Especial de Ejecución del Programa
MINFIN	Ministerio de Economía y Finanzas
MTOP	Ministerio de Transporte y Obras Públicas
PDOT	Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
PIB	Producto Interno Bruto
PNBV	Plan Nacional del Buen Vivir
POA	Plan Operativo Anual
RVE	Red Vial Estatal
SAT	Sistema de Alerta Temprana
SENAGUA	Secretaría Nacional del Agua
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SGR	Secretaría de Gestión de Riesgos, actualmente Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias ¹
SNDGR	Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
USGS	Servicio Geológico de Estados Unidos

¹ Modificación realizada mediante Decreto Ejecutivo N° 534 del 3 de octubre de 2018.

INFORMACIÓN BÁSICA DEL PROYECTO

NÚMERO DE PROYECTO: **EC-L1218**

TÍTULO: **PROGRAMA DE EMERGENCIA PARA RESPUESTA INMEDIATA POR EL TERREMOTO EN ECUADOR**

INSTRUMENTO DE PRÉSTAMO: FACILIDAD DE RESPUESTA INMEDIATA (FRI)

PAIS ECUADOR

PRESTATARIO: REPÚBLICA DEL ECUADOR

PRESTAMO: 3751/OC-EC

SECTOR/SUBSECTOR: MEDIO AMBIENTE Y DESASTRES NATURALES/ RESPUESTA INMEDIATA EN CASOS DE EMERGENCIA

FECHA DE APROBACIÓN POR EL DIRECTORIO: 28 DE SEPTIEMBRE, 2016

FECHA DE EFECTIVIDAD DE CONTRATO DE PRÉSTAMO: 29 DE NOVIEMBRE DE 2016

FECHA DE ELEGIBILIDAD DEL PRIMER DESEMBOLSO: 2 DE FEBRERO DE 2017

MONTO DE PRÉSTAMO

MONTO ORIGINAL: 19,72 MILLONES

MONTO ACTUAL: 19,30 MILLONES

PARI PASSU: BID 89% - CONTRAPARTE 11%

COSTO TOTAL DEL PRÉSTAMO: 21,62 MILLONES

MESES DE EJECUCIÓN

DESDE APROBACIÓN: 14 MESES

DESDE EFECTIVIDAD DEL CONTRATO: 12 MESES

PERIODOS DE DESEMBOLSO

FECHA ORIGINAL DE DESEMBOLSO: 29 DE NOVIEMBRE DE 2017

FECHA ACTUAL DE DESEMBOLSO: 29 DE NOVIEMBRE DE 2017

EXTENSIÓN ACUMULATIVA (MESES): 0

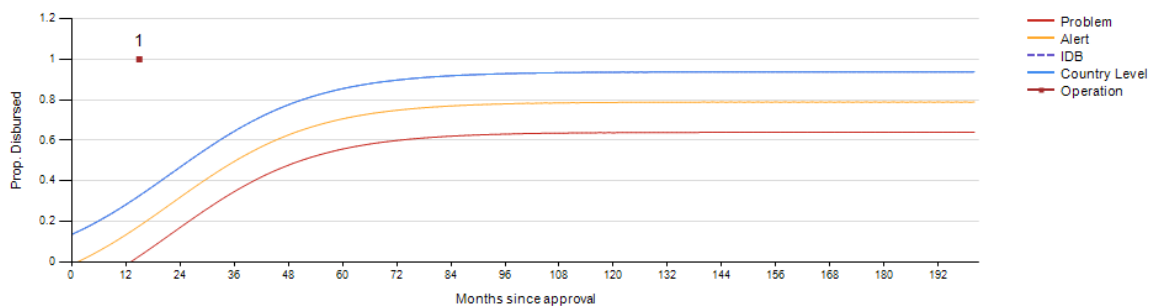
EXTENSIÓN ESPECIAL (MESES): ---0

DESEMBOLSOS

MONTO TOTAL DE DESEMBOLSOS A LA FECHA: US\$19,251,980.49

GRÁFICO DE DESEMBOLSOS

Accumulated disbursements as proportion of the total amount



REDIRECCIONAMIENTO.

¿RECIBIÓ FONDOS DE OTRO PROYECTO? [No] CUAL? [---]

¿ENVIÓ FONDOS A OTRO PROYECTO? [No] CUAL? [---]

Calificaciones del desempeño en los PMRs:

No.	Fecha PMR	Etapa de PCR		Desembolsos Actuales (USD millions)
1	30-06-2017		SATISFACTORIO	14.5
2	29-11-2017		SATISFACTORIO	19.3

METODOLOGÍA DEL ANÁLISIS ECONÓMICO EX POST: NO APLICA
METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN EX POST: REFLEXIVA.

CLASIFICACIÓN DE LA EFECTIVIDAD DEL DESARROLLO: Satisfactorio

STAFF DEL BANCO

POSICIONES	EN PCR	EN APROBACIÓN
VICE PRESIDENT VPS	SANTIAGO LEVY ALGAZI	SANTIAGO LEVY ALGAZI
VICE PRESIDENT VPC	ALEXANDRE MEIRA DA ROSA	ALEXANDRE MEIRA DA ROSA
COUNTRY MANAGER	RAFAEL DE LA CRUZ	CAROLA ÁLVAREZ
SECTOR MANAGER	JUAN PABLO BONILLA	JUAN PABLO BONILLA
DIVISION CHIEF	PEDRO MARTEL	PEDRO MARTEL
COUNTRY REP	FERNANDO QUEVEDO	MORGAN DOYLE
PROJECT TEAM LEADER	VIVIANA ALVA-HART	VIVIANA ALVA-HART
PCR TEAM LEADER	VIVIANA ALVA-HART	VIVIANA ALVA-HART

Tiempo y Costo del Staff

Etapa del Ciclo del Proyecto	# de semanas del Staff	USD (incluidos los gastos de viaje y asesoría)
Preparación	5 meses	US\$30,570.00
Supervisión	12 meses	US\$23,700.00
Total		

DECLARACIÓN DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL PROGRAMA:

Colaborar con los esfuerzos del Gobierno del Ecuador para restaurar infraestructura y servicios básicos en las áreas afectadas por el terremoto ocurrido el 16 de abril de 2016. Las acciones contribuirán a la pronta recuperación de las actividades sociales y económicas regulares en las regiones afectadas.

I. INTRODUCCIÓN

Contexto. Ecuador es uno de los países con mayor vulnerabilidad ante la presencia de múltiples amenazas de origen natural. El 24,4% de su territorio nacional y el 73,6% de su población total son vulnerables ante la exposición de dos o más amenazas naturales². Asimismo, el 72,2% de su Producto Interno Bruto (PIB) está en áreas expuestas al riesgo de desastres. Según datos históricos, durante el periodo de 1900-2015 (EM-DAT, 2016), el país fue afectado por 96 desastres de gran magnitud, incluyendo terremotos, inundaciones, deslizamientos, erupciones volcánicas, entre otros. Estos desastres causaron en total 4,9 millones de personas afectadas y USD 3.700 millones de pérdidas económicas. Durante el mismo periodo, el país ha sido afectado por 13 sismos de magnitud siete o mayor. Uno de los terremotos más importantes de la historia tuvo lugar en Esmeraldas en 1906, siendo su magnitud 8,8 Mw. Otro sismo relevante fue el ocurrido en 1949 en el que más de 5.000 personas perdieron la vida. Además, en 1997 un sismo con magnitud 7,6 Mw, fue percibido con gran intensidad en Bahía de Caráquez, Manabí, zona que se ubica dentro de las regiones más afectadas por el nuevo evento.

Descripción del evento. El 16 de abril de 2016 ocurrió un fuerte sismo de magnitud 7,8 en la escala de Richter en el norte de la región costera de la República del Ecuador. El epicentro de dicho sismo se ubicó frente al cantón Pedernales (en la provincia de Manabí), a 20 km de profundidad. Fue perceptible en la mayoría de las zonas del oeste del país y seguido de seis réplicas de magnitud seis o mayor en los días siguientes. Las ciudades más afectadas incluyen Pedernales, Portoviejo y Manta en la provincia de Manabí, Muisne en la provincia de Esmeraldas y Guayaquil en la provincia de Guayas. Específicamente algunos cantones de las provincias de Manabí, Esmeraldas y Santo Domingo fueron considerablemente afectados. La Secretaría Nacional de Planificación presentó el *Post Disaster Needs Assessment*, un análisis realizado en conjunto con expertos de CEPAL y funcionarios tanto de las Naciones Unidas³ como de entidades locales para cuantificar los daños por el terremoto. Las pérdidas fueron significativas en términos humanitarios (663 fallecidos, 4.859 heridos y aproximadamente 80.000 personas evacuadas/desplazadas de sus hogares) y físicos.

Resultados del evento e impactos. a) Daños y costo de reconstrucción. La infraestructura pública y privada sufrió daños relevantes entre los que se destacan casi 30.000 viviendas afectadas, 83 km de vías deterioradas y otros impactos sobre la infraestructura de uso público (agua y saneamiento, escuelas, centros de salud). Estudios técnicos liderados por el Equipo Evaluador del GdE estimaron los costos de rehabilitación y reconstrucción en aproximadamente de US\$3.344 millones, de los cuales 67% corresponden al sector público (US\$2.253 Millones) y el resto al Sector Privado (US\$1.091 Millones). Esto incluye los costos de reconstrucción de la infraestructura pública que fueron calculados en US\$ 862 Millones, comprendiendo los rubros de Agua y saneamiento (US\$269 Millones), Vialidad (US\$244 Millones), Electricidad (US\$196 Millones) y Telecomunicaciones (US\$153 Millones)⁴. b) Pérdidas económicas. Mientras a nivel país se ha estimado un impacto de 0,7% del PIB nacional, en las provincias afectadas los estudios citan una caída del PBI regional del 9,8% (basadas en el peso económico de los principales segmentos alcanzados). Se destaca la reducción de 21.823 empleos (formales e informales) e impactos sensibles en algunos sectores económicos (exclusivamente en el sector camaronero se calculó una merma de exportaciones por US\$ 35 Millones).

² Natural Disaster Hotspots. 2005. World Bank, Washington DC, USA.

³ <http://www.unocha.org/rolac>

⁴ Los costos totales de la reconstrucción, incluyendo infraestructura pública y privada, costos sociales, productivos y ambientales se calculan en US\$3.344. millones. Equipo Evaluador del Gobierno de Ecuador. Junio de 2016.

Respuesta del Gobierno de Ecuador y Apoyo del BID. Frente a la emergencia, el GdE utilizó diversas fuentes de financiamiento, la primera de las cuales fue el Préstamo Contingente para Emergencias por Desastres Naturales del BID (EC-X1014) que permitió financiar la inmediata asistencia humanitaria de la población afectada y obras de rehabilitación en diversos sectores. Asimismo, se implementaron otras medidas como la Ley de Solidaridad y Corresponsabilidad Ciudadana⁵ junto a otras decisiones de movilización de fondos públicos para la tarea de reconstrucción. En ese marco, la asistencia del BID se caracterizó por un enfoque planificado y estructurado que combinó varios instrumentos: (a) la utilización parcial del Préstamo Contingente para Emergencias por Desastres Naturales (EC-X1014) que aportó fondos por US\$160 Millones⁶; (b) la Facilidad de Respuesta Inmediata (EC-L1218) por US\$ 19,7 Millones, objeto de la presente evaluación; (c) el Programa de Reconstrucción de Infraestructura Eléctrica de las Zonas Afectadas por el Sismo (EC-L1219) por US\$60 Millones; y (d) Cooperaciones Técnicas de emergencia (US\$0,2 Millones) y de resiliencia financiada a través del Fondo Especial de Japón (EC-T1354)⁷ (US\$1,5 Millones). De esta forma se formalizó una asistencia integral frente a la problemática del desastre.

II. CRITERIOS PRINCIPALES. EJECUCIÓN DEL PROYECTO.

2.1 Relevancia

El diseño fue realizado conforme a las Condiciones de Elegibilidad del País para acceder a la Facilidad de Respuesta Inmediata (FRI).

a. Alineación con las necesidades de desarrollo del país

La Facilidad de Respuesta Inmediata a Emergencias (GN-2038-14 y GN-2038-16) permite asistir a los países con recursos para cubrir los gastos inmediatos de reanudación de los servicios básicos a la población afectada por un desastre. Para acceder a dicho financiamiento, se deben cumplir con cuatro condiciones: (i) recibir una solicitud formal por parte del gobierno del país afectado; (ii) verificar que se ha declarado oficialmente en el país o región afectada, un estado de emergencia, de desastre natural, u otra declaración equivalente según la legislación local; (iii) que la emergencia esté dentro de lo establecido en la Política sobre Gestión del Riesgo de Desastres (OP-704 / GN-2354-5); y (iv) que el país cuente o esté dispuesto a fortalecer su capacidad interna en materia de prevención, mitigación, reducción de riesgos y en preparativos para atender emergencias con una estructura orgánica adecuada dado el riesgo que enfrenta.

Analizando cada uno de los requisitos:

Solicitud formal del Gobierno: El 26 de abril de 2016, el GdE solicitó al Banco el apoyo para iniciar el proceso de estructuración de una operación de préstamo de la FRI, con el objeto de cubrir los gastos extraordinarios requeridos para reanudar la provisión de servicios básicos a la población afectada por el desastre causado por el terremoto del 16 de abril de 2016. Los recursos serían utilizados de forma complementaria al Préstamo Contingente para Emergencias por Desastres Naturales (EC-X1014).

⁵ Con varias fuentes de recursos, entre ellos 2 puntos adicionales al Impuesto al Valor Agregado que pasó de 12% a 14%. Se estimada recaudar US\$ 1.100 Millones para financiar obras de reconstrucción.

⁶ Préstamo BID EC-X1014. Monto total US\$ 300 Millones. Desembolsado durante 2016: US\$ 160 Millones. La operación se mantiene vigente por el saldo residual.

⁷ Apoyo para asegurar la resiliencia de infraestructura pública y sistemas de servicio luego del sismo. EC-T1354.

Declaración de estado de emergencia. Mediante el Decreto Ejecutivo No. 1001 del 17 de abril de 2016, se declaró el Estado de Excepción en las provincias de Esmeraldas, Manabí, Santa Elena, Santo Domingo de los Tsáchilas, Los Ríos y Guayas por los efectos adversos del desastre causado por el terremoto. Posteriormente y considerando las réplicas de magnitudes 5,9 y 6,3 con epicentro en el cantón Muisne, ocurridas el 10 de julio, el GdE emitió el Decreto Ejecutivo N°1116, con un nuevo estado de excepción por sesenta días adicionales para Esmeraldas y Manabí. Luego de ello, considerando otros eventos sísmicos en la zona y la situación agravada por la temporada invernal se emitieron varios Decretos adicionales que ampliaron el estado de excepción hasta el 11 de septiembre de 2017.

Emergencia en el marco de la política operativa. Las características de la situación del fenómeno, así como las acciones inmediatas tomadas por el GdE, son consistentes con la definición de emergencia en la política operativa del Banco para Emergencias Causadas por Desastres Naturales (OP-704).

Capacidad del país en prevención, mitigación de riesgos, preparación para hacer frente a emergencias. La problemática de riesgos y desastres en Ecuador es considerada de alta importancia. Es uno de los países con mayor vulnerabilidad ante la presencia de múltiples amenazas de origen natural. Las citadas referencias del periodo de 1900-2015 (EM-DAT, 2016), muestran la diversidad de desastres de gran magnitud que lo afectan (terremotos, inundaciones, deslizamientos, erupciones volcánicas)⁸. Frente a esta situación el GdE⁹ realizó algunas acciones, aunque no suficientes, en materia financiera y normativa: (a) contratación de un crédito contingente con el BID en el año 2012 por US\$100 Millones y cuya cobertura fue extendida y monto fue ampliado hasta un total de US\$300 Millones en el año 2014; y (b) en el aspecto normativo hubo avances como la creación de la Secretaría de Gestión de Riesgos (SGR) en el año 2008. Adicionalmente y de manera posterior al terremoto, el GdE viene realizando acciones para la incorporación de nuevas herramientas en gestión de riesgos, como por ejemplo el programa de fortalecimiento del sistema nacional de alerta temprana por tsunamis y desbordamiento de represas con financiamiento del BID (EC-L1221).

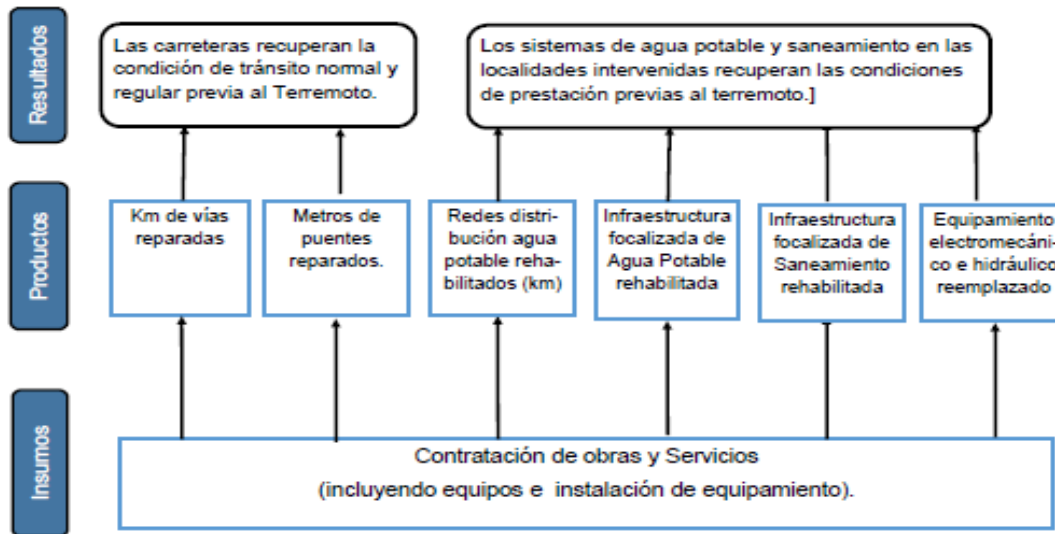
b. Lógica vertical

La lógica de la intervención se resume en el siguiente diagrama:

⁸ EM-DAT (Emergencias Disasters Data Base). (2016). The international disaster database. Center for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED). Université Catholique de Louvain, Louvain, Belgium, www.emdat.be/Database

⁹ La Estrategia País 2012-2017 señalaba debilidades existentes en la respuesta de emergencia ante desastres debido a la descoordinación institucional y a la escasez de formación y equipamiento entre los equipos de respuesta. La falencia se explicaba en parte por la frecuente rotación de funcionarios, por la atomización de roles y responsabilidades y por la dificultad para avanzar simultáneamente en las múltiples reformas emprendidas por el Gobierno. Se percibían como los principales riesgos asociados a este sector las citadas falencias que no lograban ser mitigadas por un incipiente proceso de consolidación del SNGDR a nivel nacional, así como por la difícil transición del SNDGR del nivel nacional al local. Ecuador. Estrategia de País del BID 2012-2017.

Figura 1. Lógica Vertical



El cuadro que antecede describe la lógica vertical del Programa. Los perfiles de proyectos de rehabilitación requeridos en la fase de diseño para la priorización de obras fueron elaborados por los equipos técnicos del Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO) y de la Empresa Pública de Desarrollo Estratégico Ecuador Estratégico (EE-EP). Una vez aprobado el crédito se aplicaron procesos expeditos de contratación por emergencia bajo Políticas BID para la ejecución de obras y su fiscalización. Las obras ejecutadas consistieron en la reparación de tramos de carreteras y puentes viales que habían sido afectados, así como la rehabilitación de las redes de distribución de agua potable como tramos focalizados de infraestructura de agua potable y saneamiento. Las contrataciones incluyeron en casos específicos el reemplazo del equipamiento electromecánico o hidráulico destruido a consecuencia del sismo.

Como resultado de la ejecución, se alcanzaron los resultados planteados que consistían en que las carreteras recuperaran la condición de tránsito normal y regular previo al desastre y que los sistemas de agua potable y saneamiento en las localidades intervenidas recuperaran las condiciones de prestación anteriores al terremoto.

c. Diseño

Considerando las características de la emergencia, el diseño de la operación debió ser preparado con máxima celeridad para atender las áreas afectadas y recuperar los servicios básicos para normalizar las actividades socioeconómicas. La priorización de las obras de rehabilitación, así como la elaboración de los perfiles se realizó en un contexto ideal ya que se encontraba en marcha el programa de Crédito Contingente ante Emergencias por Desastres (EC-X1014) con el cual se estableció una estrategia de coordinación interinstitucional y de priorización de obras, lo cual facilitó la definición de los proyectos a financiar con esta operación. Sobre esta base el MINFIN, como Organismo Ejecutor y en su rol de coordinador financiero, predefinió una cartera de proyectos antes de la suscripción del Contrato. Esto resultó fundamental a los fines alcanzar el cumplimiento de las metas de proyecto dentro de los ajustados plazos de este instrumento.

El equipo BID coordinó estrechamente todos los aspectos técnicos con los subejecutores del GdE: MTOP en materia de vías y puentes y EE-EP en los aspectos de agua y saneamiento¹⁰. Los expertos técnicos del Banco visitaron cada una de las posibles intervenciones para validar en campo las soluciones técnicas propuestas.

Una importante restricción que enfrentó el diseño estuvo directamente vinculada al evento y a la emergencia. Debido a la magnitud del desastre, la capacidad de ejecución y respuesta de las instituciones locales fue severamente afectada incluyendo repercusiones personales y familiares a sus técnicos. Sin embargo, teniendo en cuenta la naturaleza de emergencia de la operación y las restricciones que se enfrentaron, se considera que el diseño ha sido pertinente.

Tabla 1. Matriz de Resultados

Objetivo: Colaborar con los esfuerzos del gobierno para restaurar infraestructura y servicios básicos en las áreas afectadas por el terremoto ocurrido el 16 de abril 2016.

Indicadores	Línea Base (2016)	Final del Proyecto (2017)	Observaciones
<p>Resultado 1: Las carreteras recuperan la condición de tránsito normal y regular previa al Terremoto¹.</p> <p>Número de habitantes ubicados a largo de las vías afectadas por el sismo que efectúan un uso regular de las mismas en condiciones similares previas al Terremoto.</p>	0	1.058.180	Datos provistos por Ministerio de Transporte y Obras Públicas, con base en datos INEC.
<p>Resultado 2: Los sistemas de agua potable y saneamiento en las localidades intervenidas recuperan las condiciones de prestación previas al terremoto².</p> <p>Número de habitantes que realizan un uso regular del servicio de agua potable en las localidades intervenidas en condiciones similares previas al terremoto.</p>	0	373.340	Datos provistos por EE-EP
<p>Número de habitantes que realizan un uso regular del servicio de saneamiento en las localidades intervenidas en condiciones similares previas al terremoto.</p>	0	170.000	

¹ El concepto tránsito normal y regular implica recuperar la condición previa al desastre (no existencia de grietas, fallas longitudinales, desniveles, desprendimiento de cunetas, dificultades de aproches y juntas de dilación a puentes, todos ellos problemas causados por el Terremoto).

² Los sistemas de agua potable y saneamiento recuperan su condición regular de prestación previa al desastre conforme a las condiciones de servicio particulares de cada localidad, donde habitualmente los servicios no son de prestación plena (los sistemas de agua no operan en la mayor parte de los sitios afectados 24 hs al día).

¹⁰ Tanto MTOP como EE poseen una estructura con presencia regional que permitió integrar a los referentes locales a la etapa de diseño.

Indicadores	Línea Base (2016)	Final del Proyecto (2017)	Observaciones
C1: Infraestructura vial			
Producto 1: Vías reparadas (km)	0	18,45	El MTOP proveerá información a la finalización de las obras (Acta recepción definitiva de obra).
Producto 2: Puentes reparados (metros)	0	3.210	
C2: Infraestructura Agua Potable y Saneamiento			
Producto 3: Redes de distribución de agua potable rehabilitados (km)	0	25	EE-EP proveerá información a la finalización de las intervenciones (Acta de recepción definitiva de la obra y equipamiento).
Producto 4: Infraestructura focalizada de Agua Potable Rehabilitada (unidad)	0	2	
Producto 5: Infraestructura focalizada de Saneamiento Rehabilitada (unidad)	0	28	
Producto 6: Equipamiento electromecánico e hidráulico de sistemas de agua potable y saneamiento reemplazados (número de equipos)	0	4	

Los indicadores de Resultado fueron establecidos en función de las poblaciones afectadas, basados en datos censales. En la fase de la Evaluación Final se detectaron errores de transcripción que modificaron las cifras, sin alterar su alcance conceptual (número de personas afectadas). Cabe señalar que durante la etapa de formulación se analizó la posibilidad de utilizar indicadores alternativos (Tránsito medio en las carreteras, Accidentes en las carreteras, Extensión total de los tramos afectados, Conexiones a los sistemas de agua en funcionamiento), los cuales fueron desestimados por no existir datos de base ni medios de verificación sólidos para su revisión.

2.2 Efectividad

a. Descripción de los objetivos de desarrollo del Programa.

El objetivo fue colaborar con los esfuerzos del GdE para restaurar infraestructura y servicios básicos en las áreas afectadas por el terremoto ocurrido el 16 de abril de 2016. Se planteó que las acciones contribuirían a la pronta recuperación de las actividades sociales y económicas regulares en las zonas afectadas.

En particular, el programa tuvo por objeto contribuir con las tareas de rehabilitación en las zonas afectadas por el terremoto, mediante el financiamiento de obras de reparación de carreteras, puentes y sistemas de agua potable y saneamiento.

b. Resultados Alcanzados

El Programa alcanzó los objetivos de desarrollo planteados en su formulación. Una vez reparadas las rutas y puentes, así como rehabilitados los sistemas o infraestructura de agua y saneamiento, se restauró también el nivel de prestación de los servicios afectados por el desastre. La verificación de la finalización de las obras en conformidad con sus objetivos y alcance técnico permite validar las Metas de Resultados del Programa, que estaban establecidas en función de las poblaciones beneficiarias. La población beneficiada con las reparaciones viales

fue estimada en 1.116.197 habitantes y la beneficiada de las acciones de rehabilitación en agua y saneamiento en 718.340 personas¹¹.

Se verificó que las obras incluidas en la Matriz de Resultados se ejecutaron conforme a su alcance contractual¹². Geográficamente, las obras se repartieron entre varias provincias destacándose Manabí¹³ que recibió 11 proyectos (6 de agua y 5 viales), seguida por Guayas y Los Ríos (cada una con 4 proyectos viales) y Santa Elena con una iniciativa vial. Si bien como se ha destacado se plantearon múltiples intervenciones, las más significativas en monto han sido las siguientes:

- a) En Obras viales y Puentes: Reparación Puente sobre el Río Bonce (US\$2.1 Millones), Reparación tramos de ruta en sitios críticos zona Cerro de Junín (US\$3.0 Millones), Rehabilitación de la carretera Naranjal – Río 7 (US\$ 2.0 Millones), y Rehabilitación de la Rivera Costera de la Vía del Pacífico tramo Santa Elena – Manglar Alto (US\$2.3 Millones).
- b) En Obras de Agua y Saneamiento: Rehabilitación de las redes de distribución de agua potable para la ciudad de Bahía de Caráquez y parroquia Leonidas Plaza (US\$3.4 Millones), Rehabilitación del sistema sanitario y pluvial en varios puntos del cantón Portoviejo (US\$1.5 Millones) y Rehabilitación de las Estaciones de Bombeo de agua potable de El Ceibal (US\$1.1 Millones).

Cómo se mencionó anteriormente, los proyectos de obra fueron diseñados en el período inmediato posterior a la emergencia bajo condiciones de extrema urgencia, con limitada información sobre supuestos base (datos técnicos), conviviendo con la planificación simultánea e inicio de ejecución de otras iniciativas que afectaban el medio a intervenir. Asimismo, durante la ejecución se evidenció que algunos aspectos importantes como la topografía sufrieron variaciones. Esto determinó que algunos de los productos (proyectos de obra) originalmente planificados fueran ajustados a las nuevas condiciones encontradas durante la ejecución. Sin embargo, el esfuerzo extraordinario de trabajo conjunto permitió reducir el margen de error de las soluciones propuestas y las obras lograron ejecutarse preservando sus objetivos, alcance, límite presupuestario y plazo de ejecución.

Es el caso de los siguientes: (a) Producto 2: Puentes reparados, la meta original era de 3.210m correspondientes a obras en 7 puentes. Esto incluía inicialmente la evaluación y reemplazo de los aisladores estructurales del Puente Los Caras (extensión 1.980m). Debido a demoras en el proceso de importación de materiales, se limitó esa intervención a la zona del malecón y accesos peatonales, lo que afectó sensiblemente el valor final del indicador¹⁴. Se repararon efectivamente los 7 puentes previstos, pero la extensión en metros fue inferior a lo programado; y (b) Producto 5: Infraestructura focalizada de Saneamiento Rehabilitada, la meta original era intervenir en 28 puntos afectados del Cantón Portoviejo. Sin embargo, al momento de la ejecución se verificó que con otras fuentes de financiamiento se había ya intervenido varios de esos puntos, por lo que se decidió reducir la ejecución a 17 puntos sin embargo se amplió la cobertura originalmente prevista por lo que esta modificación no afectó los objetivos del programa. Cabe señalar que,

¹¹ Las cifras iniciales eran 1.058.180 de beneficiarios viales y 543.340 en agua y saneamiento. Los valores fueron corregidos ya que fueron detectados errores de transcripción de cifras en la formulación inicial.

¹² Todas intervenciones cuentan con Actas de Recepción Provisoria, debido al escaso tiempo transcurrido desde la finalización de las obras. Las Actas de Recepción Definitiva requieren un lapso de 180 días. Informe de Evaluación Final del Contrato de Préstamo BID 3571 por Hidroplan SA. Marzo de 2018.

¹³ La Provincia de Esmeraldas, que junto con Manabí fue una de las dos más afectadas, fue atendida prioritariamente con otras fuentes de recursos, entre ellos el Préstamo Contingente del BID.

¹⁴ El sobrante de fondos del proyecto del Puente Los Caras se asignó al Proyecto del Puente sobre el Río Bonce, que superaba las previsiones iniciales. Fuente: Informe de Evaluación Final del Contrato de Préstamo BID 3571 por Hidroplan SA. Marzo de 2018.

previo a la justificación de los desembolsos, todos los proyectos estuvieron sujetos a los criterios de elegibilidad y contaron con una auditoría concurrente de aseguramiento razonable, la cual fue realizada por la firma Deloitte and Touche Ecuador¹⁵. Esta firma concluyó que se cumplieron todos los aspectos importantes a las políticas establecidas por el BID en el MEEP para la adecuada ejecución de los pagos realizados por el Organismo Ejecutor efectuados a partir del 17 de abril de 2016 al 29 de noviembre del 2017, por un valor de US\$18.9 millones¹⁶

La verificación y la contabilidad de los indicadores del producto se basan en la información detallada proporcionada por la EDG-MEF, incluyendo sus registros y el Informe de Cierre elaborado por terceros¹⁷. El logro de los resultados y productos se muestra en la tabla siguiente (Matriz de Resultados Alcanzados).

¹⁵ Su responsabilidad fue expresar una conclusión sobre la adecuada ejecución de los pagos y el cumplimiento por parte de la Administración del Programa de las políticas emitidas por el Banco Interamericano de Desarrollo - BID, emitir una conclusión sobre la elegibilidad de los gastos efectuados por el Ministerio de Economía y Finanzas (Organismo Ejecutor) a través de las entidades subejecutoras, en base a la revisión de documentación. Informes 1 a 5 del 2017 emitidos por Deloitte Toche Ecuador.

¹⁶ Informe de Verificación Independiente de Deloitte and Touche Ecuador. 30-11-2017.

¹⁷ Informe de Evaluación Final del Contrato de Préstamo BID 3571 por Hidroplan SA. Marzo de 2018.

Tabla 2. Matriz de Resultados Alcanzados

Resultado/Indicador	Unidad de Medida	Valor de Línea de Base	Año de Línea de Base	Metas y Alcance Real		% Alcanzado	Medio de Verificación
Resultado #1: Las carreteras recuperan la condición de tránsito normal y regular previa al Terremoto 1.							
Indicador #1: Número de habitantes ubicados a largo de las vías afectadas por el sismo que efectúan un uso regular de las mismas en condiciones similares previas al Terremoto.	Personas	0	2016	P	1.058.180	100%	Informe de Cierre de Hidroplan, en base a datos provistos por Ministerio de Transporte y Obras Públicas.
				P(a)	1.116.197		
				A	1.116.197		
Resultado #2: Los sistemas de agua potable y saneamiento en las localidades intervenidas recuperan las condiciones de prestación previas al terremoto 2.							
Número de habitantes que realizan un uso regular del servicio de agua potable en las localidades intervenidas en condiciones similares previas al terremoto.	Personas	0	2016	P	373.340	100%	Informe de Cierre de Hidroplan, en base a datos provistos por EE-EP
				P(a)	588.340		
				A	588.340		
Número de habitantes que realizan un uso regular del servicio de saneamiento en las localidades intervenidas en condiciones similares previas al terremoto.	Personas	0	2016	P	170.000	100%	Informe de Cierre de Hidroplan, en base a datos provistos por EE-EP
				P(a)	130.000		
				A	130.000		

Producto/Indicador	Unidad de Medida	Valor de Línea de Base	Año de Línea de Base	Metas y Alcance Real		% Alcanzado	Medio de Verificación
Componente #1: Infraestructura Vial							
Producto #1: Vías reparadas	Km	0	2016	P	18,45	152%	Hidroplan en base a datos MTOP - Información de finalización de obras (Acta recepción de obra).
				P(a)	18,45		
				A	28,00		
Producto #2: Puentes reparados	Metros	0	2017	P	3.210	24%	Hidroplan en base a datos MTOP - Información de finalización de obras (Acta recepción de obra).
				P(a)	3.210		
				A	747		
Componente #2: Infraestructura Agua Potable y Saneamiento							
Producto #3: Redes de distribución de agua potable rehabilitados	Km	0	2016	P	25	163%	Hidroplan en base a datos EE - EP Información de finalización de obras (Acta recepción de obra).
				P(a)	25		
				A	40,8		
Producto #4: Infraestructura focalizada de Agua Potable Rehabilitada	Unidad	0	2016	P	2	100%	Hidroplan en base a datos EE-EP Información de finalización de obras (Acta recepción de obra).
				P(a)	2		
				A	2		
Producto #5: Infraestructura focalizada de Saneamiento Rehabilitada	Unidad	0	2016	P	28	61%	Hidroplan en base a datos EE-EP Información de finalización de obras (Acta recepción de obra).
				P(a)	28		
				A	17		
Producto #6: Equipamiento electromecánico e hidráulico de sistemas de agua potable y saneamiento reemplazados	Número de equipos	0	2016	P	4	100%	Hidroplan en base a datos EE-EP Información de finalización de obras (Acta recepción de obra).
				P(a)	4		
				A	4		

c. Análisis de contribución.

El diseño del programa no contempló un estudio de evaluación de impacto dadas las características especiales de la operación. Vale destacar que esta operación se ejecutó de forma complementaria y simultánea con el crédito contingente (EC-X1014)¹⁸, pero enfocada en productos diferentes.

Según la evaluación de daños, los costos totales de la reconstrucción, incluyendo infraestructura pública y privada, costos sociales, productivos y ambientales se calcularon en US\$3.344 millones (Equipo Evaluador del Gobierno de Ecuador. Junio de 2016). De este valor, se calculó que los costos de reconstrucción de la infraestructura pública fueron de US\$862 millones, siendo la contribución del Programa de US\$19,25 millones.

En términos de la evidencia empírica previa de programas similares financiados por el Banco, esta operación, al igual que el programa de respuesta a emergencia por la erupción del volcán Puyehue (2594/OC-AR), demostraron la efectividad de este tipo de intervenciones, identificándose que la estrecha coordinación entre actores (Gobierno Nacional, Local y BID) fue un elemento clave para alcanzar las metas. En ambos casos, las intervenciones contribuyeron a la restauración de la infraestructura de servicios públicos afectados y a la recuperación económica de las zonas.

d. Resultados no esperados

Se crearon capacidades adicionales en los equipos de gestión de proyectos del GdE, centrales y descentralizados, para el manejo de operaciones bajo las políticas del Banco en situaciones de emergencia.

La rápida ejecución de las tareas de reparación generó un nivel de apropiación de los proyectos superior al inicialmente esperado. Esto motivó a las entidades beneficiarias para avanzar en estrategias de recuperación de costos (incremento de tarifas y/o reducción de tasas de morosidad) que permitan consolidar la sostenibilidad de las intervenciones esta situación se percibió específicamente en Bahía de Caráquez, Sucre, Manabí, obra de rehabilitación de una red de agua potable.

Por otra parte, sobre la base de esta operación y con fondos de la EC-T1354 el Banco continúa apoyando a los Gobiernos Locales para incrementar la resiliencia a desastres e identificar acciones claves de reducción de riesgo, con enfoque integral para los sistemas de agua y saneamiento

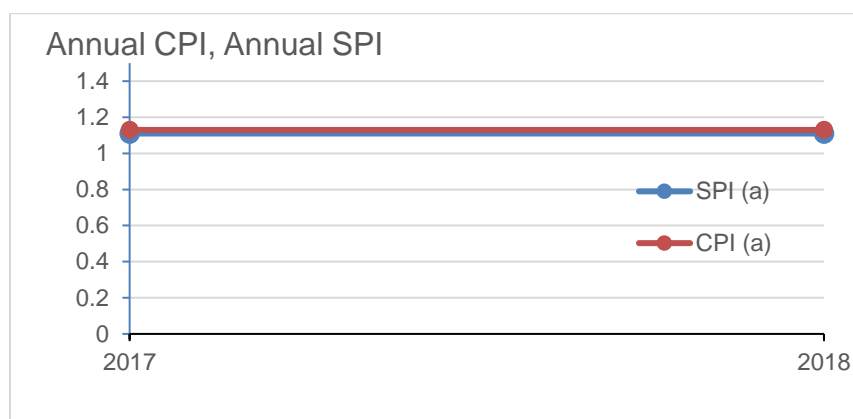
La provisión de equipamiento electromecánico en la captación de la fuente de abastecimiento en El Ceibal (Manta, Manabí) fue destinada a rehabilitar el sistema de suministro de agua potable. Sin embargo, para garantizar el apropiado funcionamiento de los sistemas fue necesario la coordinación con otras entidades del gobierno para la mejorar la provisión de energía eléctrica para esta obra. Este avance efectivamente concretado ofrece mayores garantías de continuidad del servicio de provisión de agua a los pobladores de la zona.

¹⁸ Monto desembolsado al 22 de abril del 2016 US\$160 Millones.

2.3 Eficiencia

Debido a que el Programa no incluye a posteriori una evaluación económica (las FRI tampoco requieren por diseño la obligatoriedad de presentar una Evaluación Económica ex ante), se realizó un análisis de sobre costos y sobre tiempos para determinar la eficiencia del proyecto. Según los indicadores establecidos en el Reporte de Monitoreo del Proyecto (PMR) se puede concluir que se tuvo un desempeño satisfactorio. Se obtuvo un índice de rendimiento de costos CPI (a)¹⁹ =1,13, lo que indica que la ejecución fue superior a lo originalmente programado. El siguiente cuadro expone los valores extraídos del PMR.

Figura 2. Índices de desempeño por año



Por su parte, el índice de rendimiento de la programación SPI (a)²⁰ obtuvo un valor final de 1,11 que indica que el proyecto se ejecutó con mayor velocidad que el cronograma planificado.

Respecto a los costos puede plantearse una comparación entre los productos físicos que el programa planteaba y su asignación presupuestaria con el dato real incurrido.

Conceptos	Plan	Real	Var Física	Plan US\$	Real US\$	Var US\$
Rutas reparadas (km)	18,5	28,0	52%	7.874	8.015	2%
Puentes reparados (m)	3.210	757	-76%	4.390	4.013	-9%
Total Componente 1 Infraest. Vial				12.264	12.028	-2%

A nivel de metas físicas y financieras, se observa que la mayor ejecución corresponde a la reparación de rutas. Asimismo, se observa una diferencia en el cumplimiento de metas a nivel de los puentes reparados, debido a que a) uno de los puntos críticos (Puente Los Caras) y el de mayor extensión (1.980 m) fue parcialmente ejecutado a solicitud del GdE; y b) por las circunstancias de emergencia explicadas anteriormente, las mediciones de las áreas intervenidas en cada puente que fueron reportadas durante el diseño de la operación, se

¹⁹ Relación que mide la eficacia financiera de un proyecto al dividir el costo presupuestado del trabajo realizado por el costo real del trabajo realizado.

²⁰ Relación que divide el costo presupuestado del trabajo realizado por el costo presupuestado del trabajo programado.

verificaron y ajustaron para la firma de los contratos de estas obras sin afectar a los objetivos de la operación.

Conceptos	Plan	Real	Var Física	Plan US\$	Real US\$	Var US\$
Redes de distribución de agua potable rehabilitados (km)	25,0	40.8	63%	3.391	3.431	1%
Infraestructura focalizada de Agua Potable Rehabilitada (cantidad)	2,0	2,0	0%	564	563	0%
Infraestructura focalizada de Saneamiento rehabilitada (cantidad)	28,0	17,0	-39%	1.805	1.776	-2%
Equipamiento electromecánico e hidráulico de sistemas de agua potable/ saneamiento reemplazados	4,0	4,0	0%	1.167	1.167	0%
Total Componente 2 Infraest. Agua y Saneamiento				6.927	6.937	0%

Al observar los números desagregados se detecta que los cambios en el alcance físico en las distintas iniciativas hídricas (mayores redes de agua potable y menores infraestructuras localizadas en saneamiento) se compensaron en términos de su efecto neto sobre el Componente 2.

En síntesis, el *Programa desembolsó rápida y eficientemente sus recursos, dado que se trataba de un proyecto de emergencia y, por lo tanto, se planteaban tiempos de ejecución exigentes.*

Tabla 3. Costos del Proyecto

Productos		2017	Costo USD
Componente 1: Infraestructura Vial			12,264,238.46
Vías reparadas	P	7,873,800.68	7,873,800.68
	P(a)	7,873,800.68	7,873,800.68
	A	8,014,915.10	8,014,915.10
Puentes reparados	P	4,390,437.78	4,390,437.78
	P(a)	4,390,437.78	4,390,437.78
	A	4,013,011.01	4,013,011.01
Componente 2: Infraestructura de Agua Potable y Saneamiento			6,928,050.05
Redes de distribución de agua potable rehabilitadas	P	3,391,114.65	3,391,114.65
	P(a)	3,391,114.65	3,391,114.65
	A	3,431,793.77	3,431,793.77
Infraestructura focalizada de agua potable rehabilitada	P	564,286.59	564,286.59
	P(a)	564,286.59	564,286.59
	A	563,122.52	563,122.52
Infraestructura focalizada de saneamiento rehabilitada	P	1,805,460.84	1,805,460.84
	P(a)	1,805,460.84	1,805,460.84
	A	1,775,873.10	1,775,873.10
Equipamiento electromecánico e hidráulico de sistemas de agua potable y saneamiento reemplazados (número de equipos)	P	1,167,187.97	1,167,187.97
	P(a)	1,167,187.97	1,167,187.97
	A	1,167,187.97	1,167,187.97
Componente 3: Monitoreo			110,000.00
Auditoría realizada	P	70,808.00	70,808.00
	P(a)	70,808.00	70,808.00
	A	20,500.00	20,500.00
Evaluación final realizada	P	39,192.00	39,192.00
	P(a)	39,192.00	39,192.00
	A	32,896.26	32,896.26
Total			
Costo total	P	19,302,288.51	19,302,288.51
	P(a)	19,302,288.51	19,302,288.51
	A	19,019,299.73	19,019,299.73

2.4 Sostenibilidad

a. Aspectos generales de sostenibilidad

Sostenibilidad en las obras intervenidas. Considerando que es una operación para atención de emergencia con plazos restringidos, y las limitaciones existentes en la legislación nacional para financiar los rubros asociados a la operación y mantenimiento, fue compromiso del GdE asegurar que esas tareas se efectúen apropiadamente. Por tanto, en el diseño de la operación se previó que las condiciones de operación y mantenimiento de los servicios públicos restaurados o rehabilitados a partir de la intervención se mantengan en un nivel similar a la fase previa a la emergencia. Sin embargo, se considera que este es el riesgo futuro más relevante, vinculado con asegurar el uso eficiente de la infraestructura sobre la cual se ha efectuado la inversión. Sin un adecuado mantenimiento, debilidades en esta materia podrían condicionar el acceso de las personas tanto a los servicios de agua y saneamiento, como a las vías de comunicación, alterando con ello su actividad social y económica regular en el mediano plazo.

Intervenciones viales. La conservación de la Red Vial Estatal (RVE) está centralizada en el MTOP, quién se ocupa de preservar el estado de las rutas bajo un esquema que incluye diversas variantes, en función de las características de las vías (densidad de tránsito, estado general, necesidades de expansión). El MTOP manifestó que las vías reparadas por esta intervención entrarán principalmente en contratación de contratistas privados bajo modelos de conservación por resultados²¹. De todas formas, el mantenimiento vial está garantizado por el propio ministerio en el plan de mantenimiento integral a 5 años. A tal fin se ha incluido una provisión para la conservación de la red reparada en el presupuesto del año 2018 en curso, cuyos trabajos de mantenimiento están aprobados dentro del Plan Anual de Inversiones 2018 (PAI – 2018)²². Se destaca que el adecuado funcionamiento la red vial constituye un aspecto central de la articulación de los sistemas productivos, además de su significancia social.

Intervenciones en Agua y Saneamiento. Las obras realizadas en agua y saneamiento han sido transferidas a las empresas prestadoras²³, quienes se ocuparán del mantenimiento rutinario tal como lo realizaban previo al sismo. En este caso, las debilidades institucionales de empresas públicas y otros GAD involucradas en dicha tarea, se podrían traducir en riesgos de prestación ineficiente, principalmente por restricciones financieras, pero también por limitaciones de formación técnica. El BID, por medio de los recursos de la Cooperación Técnica EC-T1354 financiada por el fondo especial del Gobierno de Japón (US\$ 1.5 Millones) ha venido trabajando y lo continuará haciendo el corriente año desde un enfoque de riesgo resiliente para asegurar buenas prácticas de manejo²⁴.

Gestión del Riesgo de Desastres. En las últimas décadas, Ecuador ha realizado avances importantes en el marco de política de Gestión del Riesgo de Desastres (GRD). Por una parte, la Constitución de la República del Ecuador define al Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos (SNDGR), conformado por el ente rector (SGR designada en 2010), las unidades de GRD de todas las entidades públicas y privadas en los ámbitos local, regional y nacional y las entidades de ciencia que estudian las amenazas y vulnerabilidades. Uno de los

²¹ En una visión genera a nivel país, los lineamientos preliminares previstos por el MTOP plantean que 4.000 km de rutas podrían ser gestionados bajo modelos de peaje a través de Asociaciones Público-Privadas, otros 2.000 km en modelos de conservación y mantenimiento por resultados y los restantes 3.000/3.500 km quedarían bajo mecanismos de mantenimiento tradicional (propio o contratado). Entrevista con MTOP. Febrero de 2018.

²² Evaluación Final de Contrato de Préstamo 3771. Hidroplan. Marzo 2018.

²³ Las empresas responsables de la operación son el Municipio de Sucre y las empresas Portoaguas y EPAM. Fuente: ídem 23.

²⁴ Se cuenta con un equipo de 4 profesionales de campo (incluyendo un experto en Gestión de Riesgo de Desastres y otro en Análisis de Riesgos). Se realizaron Talleres de capacitación sobre normas técnicas en Agua y Saneamiento.

logros relevantes fue la suscripción del préstamo BID 3913/OC-EC Programa de Fortalecimiento del Sistema Nacional de Alerta Temprana en mayo de 2017, por un monto de US\$15,3 millones y que se focaliza en la atención de las amenazas de Tsunamis y Desbordamiento de represas. Respecto a la protección financiera de riesgos, el Préstamo Contingente EC-X1014 tiene un saldo disponible post-terremoto de US\$140 millones pero el MEF ha solicitado la reposición a su techo original de US\$300 millones.

b. Salvaguardas Ambientales y Sociales.

De acuerdo con la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703) esta operación fue clasificada como Categoría “C”, evaluación que se considera apropiada. Dado el carácter del presente programa, no se llevaron a cabo evaluaciones de impacto ambiental previas. Sin embargo, todas las actividades realizadas estuvieron en concordancia con las normas reguladoras y especificaciones nacionales en materia de prevención y mitigación de impactos ambientales y sociales.

III. CRITERIOS NO PRINCIPALES

3.1 Desempeño del Banco

La operación se apoyó en la experiencia de RND en materia de Gestión de Riesgos por Desastres, y en la experiencia del equipo en la ejecución del Crédito Contingente (EC-X1014) que había establecido ya una estrategia efectiva de coordinación interinstitucional, gestión fiduciaria y monitoreo con los actores a cargo de la emergencia. El proyecto contó con el apoyo del equipo operativo, los especialistas sectoriales según el área de intervención y el equipo fiduciario de la Representación de Ecuador.

Durante la fase de preparación se visitaron las zonas afectadas para identificar una cartera probable de proyectos elegibles bajo las políticas aplicables a este tipo de operaciones, beneficiándose en la experiencia previa. La articulación multisectorial con apoyo del equipo de la Representación permitió cumplir con los cortos plazos para elevar la operación a consideración del directorio (entre la solicitud de apoyo del GdE y la aprobación transcurrieron 5 meses).

Así mismo, sobre la base del Crédito Contingente se replicaron lecciones aprendidas en gestión de adquisiciones y se elaboraron formatos ad hoc que permitieron uniformizar los criterios para contratos de obras y evaluación lo que ayudó a las empresas, a los funcionarios de las entidades contratantes e inclusive, al Banco a la hora de hacer las revisiones y emisiones de las no objeciones. Otro tema que destacar fue que en el marco de las políticas de contratación por emergencia se apoyó al País en establecer criterios de selección validando la capacidad técnica y razonabilidad de los precios ofertados.

El equipo del BID mantuvo una estrecha y permanente coordinación con la EDG-MEF y los subejecutores para acompañar la ejecución y solventar los retos de implementación oportunamente, a nivel estratégico y técnico, tanto en oficinas centrales como en campo. El proceso de monitoreo permitió analizar el estado de ejecución del programa y velar por el cumplimiento de las políticas fiduciarias del Banco para asegurar la ejecución en el marco temporal definido.

3.2 Desempeño del prestatario

La ejecución en el EDG-MEF estuvo a cargo del Coordinador General con el apoyo de su estructura conformada por Especialista en Planificación, Monitoreo y Seguimiento, Especialista en Adquisiciones y Especialista Financiero. Actuaron como subejecutores el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO) y la Empresa Pública de Desarrollo Estratégico ECUADOR ESTRATEGICO EP (EE-EP). El Equipo de Gestión del Programa supervisó las contrataciones, como las auditorías, y también verificó las tareas realizadas por los Subejecutores, dando el asesoramiento y seguimiento para el cumplimiento de las políticas del BID.

Se identificaron como factores positivos que contribuyeron al cumplimiento los siguientes: el esquema de gestión participativa entre el EDG-MEF y el Banco, su seguimiento, control y retroalimentación permanentes, el nivel de coordinación con los subejecutores, la capacidad operativa de los constructores y fiscalizadores y la eficiencia en el cumplimiento de la programación de desembolsos²⁵.

Cabe destacar que los equipos del GdE atravesaron un proceso de transición durante los tramos finales de la ejecución con el cambio de autoridades en el Gobierno (mayo 2017), sin embargo, la gestión oportuna permitió que no se afecten los plazos de ejecución. Si bien hubo cambios principalmente a nivel de los Subejecutores (EE y MTO), se mantuvo la estructura de la unidad ejecutora EDG-MEF, lo cual facilitó el proceso de cierre de la operación.

Considerando la responsabilidad de los equipos de trabajo, su eficaz articulación entre sí y con las provincias y habiendo alcanzado el cumplimiento de los plazos originales de la operación, se califica la actuación de la Contraparte como *satisfactoria*.

²⁵ Evaluación Final de Contrato de Préstamo 3771. Hidroplan. Marzo 2018.

IV. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

4.1 Dimensiones 1 a 5

Tabla 4. Hallazgos y Recomendaciones

Hallazgos	Recomendaciones
Dimensión 1: Técnico Sectorial (diseño – M&E y ambiente)	
<p>Hallazgo # 1. Considerando el estrecho margen de tiempo para el compromiso y desembolso de recursos bajo este tipo de programas, el GdE asumió el compromiso político para lograr la ejecución total del préstamo en tiempo y forma. Desde el punto de vista técnico, y dado que las soluciones priorizadas incluyen un margen de imprecisión superior a los proyectos de inversión en contextos normales, se requirió un esfuerzo adicional durante la ejecución para ajustar los planteos técnicos a las efectivas condiciones en campo.</p>	<p>Recomendación # 1. Frente a condiciones estructurales similares se sugiere recomendar a los países la conformación regular de equipos específicamente dedicados a atender situaciones de emergencia, de modo de facilitar la preparación de intervenciones de respuesta inmediata. Asimismo, en la fase de ejecución se recomienda un seguimiento de cercanía a las obras de modo de corregir y ajustar a debido tiempo eventuales debilidades.</p>
<p>Hallazgo # 2. Son de gran relevancia las capacidades técnicas y administrativas de los actores del sector público que gestionan el desastre (preparación, priorización y ejecución de acciones). Si bien pueden evidenciar excelentes desempeños previas en la experiencia cotidiana, el conocimiento existente en los ejecutores subnacionales puede ser insuficiente debido al carácter extraordinario del fenómeno.</p>	<p>Recomendación # 2. Se sugiere preparar material de capacitación en áreas susceptibles de ser afectadas por desastres. En materia administrativa, difundir las metodologías o políticas BID de contratación por diversos canales (acceso web o talleres). Complementar los conocimientos técnicos disponibles a nivel local con el aporte de especialistas con experiencia específica en desastres. Si bien la emergencia determina un tratamiento urgente, existen condiciones mínimas que deben ser validadas por expertos.</p>
Dimensión 2: Organización y gestión (capacidades del equipo – coordinación)	
<p>Hallazgo # 3. Las capacidades administrativas para gestionar y hacer uso de las facilidades de multilaterales son muy disímiles entre las distintas instituciones y GADs. Los procesos de control de la ejecución presupuestaria (durante fases regulares o de excepción) son habitualmente más sólidos en aquellos cuya institucionalidad es más fuerte.</p>	<p>Recomendación # 3. Difundir, con máxima celeridad ante la emergencia, documentos instructivos (uso de la web, telefonía celular y otros) para que todas las instituciones (incluidos GADs) se encuentren en similares condiciones de solicitar y gestionar el apoyo ante la emergencia. En el caso de identificar a priori algún caso de capacidades marcadamente limitadas, se sugiere coordinar desde la administración central una colaboración específica para propender un uso equilibrado y/o equitativo de los recursos a nivel sectorial y regional.</p>

Hallazgos	Recomendaciones
Hallazgo # 4. Dado que el plazo de desembolsos es muy reducido desde la declaratoria de emergencia, cualquier retraso en los procesos legales podría ocasionar una subutilización de recursos.	Recomendación # 4. Se sugiere aplicar la máxima agilidad posible en los procesos de tramitación tanto del Banco como del Gobierno. Pese a algunas demoras en los primeros meses para realizar los pagos previstos en los contratos de obras, el préstamo en estudio fue utilizado al 100% dentro del plazo previsto.
Dimensión 3: Rol de Actores Públicos y Privados (prioridades – procesos legales)	
Hallazgo # 5. Existen grandes limitaciones en materia de gestión de riesgo de desastres a nivel provincial y el ámbito municipal (GADs). No existen capacidades de prevención del riesgo y manejo de desastres en áreas de alta vulnerabilidad, que pueden ser sujetos afectados de otro tipo de desastres o similares.	Recomendación # 5. Orientar el fortalecimiento de las capacidades locales a los efectos de mejorar tanto la prevención del riesgo como el manejo futuro frente a situaciones de emergencia. Ello conlleva incrementar las acciones de capacitación, concientización en provincias, municipios y empresas públicas y privadas de forma coordinada. Cabe señalar que, en el marco de los indicadores de seguimiento del Préstamo Contingente, aún vigente, se plantean compromisos sobre este aspecto.
Dimensión 4: Fiduciaria (adquisiciones: licitaciones, control y supervisión – costos y presupuestos)	
--	--
Dimensión 5: Gestión de Riesgos (acciones de mitigación – riesgos no previstos)	
Hallazgo # 6. La Secretaría de Gestión de Riesgo, autoridad nacional en materia de GRD, no ha tenido un rol relevante en la presente intervención. Su participación más activa podría haber enriquecido las estrategias de solución, adquiriendo a la vez un aprendizaje del que se beneficiara la propia Institución.	Recomendación # 6. Se sugiere continuar los avances en gestión de Riesgos de Desastres (Análisis de Riesgo y vulnerabilidad, estudio de obras de mitigación, Aplicación de Sistemas de Alerta Temprana, revisión de criterios de Ordenamiento territorial y Fortalecimiento de capacidades institucionales en la materia y revisión y actualización de normativa y manuales para manejo de desastres y gestión de riesgos) por parte del GdE.