

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

ECUADOR

PROGRAMA DE APOYO A LA REFORMA DE EMPRESAS PÚBLICAS

(EC-L1251)

PERFIL DE PROYECTO

Este documento fue preparado por el equipo compuesto por: Juan Luis Gómez (FMM/CEC), Jefe de Equipo; Emilio Pineda (FMM/CAR), Jefe de Equipo Alterno; Carlos Echeverría (INE/ENE); Pilar Jimenez de Arechaga (LEG/SGO); Mariela Sanchez (CAN/CEC); Juan Carlos Dugand, Carolina Escudero (VPC/FMP); Ida M. Fernandez Paino, Diana Champi y Ana Calvo (IFD/FMM).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento está sujeto a divulgación pública.

PERFIL DE PROYECTO

ECUADOR

I. DATOS BÁSICOS

Nombre del Proyecto:	Programa de Apoyo a la Reforma de Empresas Públicas		
Número de Proyecto:	EC-L1251		
Equipo de Proyecto:	Juan Luis Gómez (FMM/CEC), Jefe de Equipo; Emilio Pineda (FMM/CAR), Jefe de Equipo Alterno; Carlos Echeverría (INE/ENE); Pilar Jimenez de Arechaga (LEG/SGO); Mariela Sanchez (CAN/CEC); Juan Carlos Dugand, Carolina Escudero (VPC/FMP); Ida M. Fernandez Paino, Diana Champi y Ana Calvo (IFD/FMM).		
Prestatario:	República del Ecuador		
Organismo Ejecutor:	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)		
Plan Financiero:	Capital Ordinario (CO):		US\$25.000.000
	Local		US\$3.000.000
	Total:		US\$28.000.000
Salvaguardias:	Políticas activadas:	B.1 (OP-102), B.2, B.3, B.7	
	Clasificación:	Categoría C	

II. JUSTIFICACIÓN GENERAL Y OBJETIVOS

A. Antecedentes y Contexto

- 2.1 Tras alcanzar un crecimiento del 2,4% del Producto Interno Bruto (PIB) en 2017, la economía ecuatoriana vuelve a mostrar síntomas de desaceleración. El crecimiento de la economía en el primer trimestre de 2018 es del 0,9% en relación con el mismo periodo de 2017 y la proyección de crecimiento de mediano plazo se ha moderado hasta situarse en alrededor del 1% anual entre 2018 y 2020 (FMI, 2018). El compromiso de reducción del déficit fiscal (proyectado en 3,3% del PIB en 2018) explica en parte el comportamiento de las tasas de crecimiento.
- 2.2 El Gobierno de Ecuador (GdE) planea alcanzar el equilibrio presupuestario primario en 2021, con recortes adicionales de gasto que incluyen la fusión o eliminación de ministerios, y la racionalización del portafolio de empresas públicas (EE.PP.). El [Plan de Prosperidad 2018-2021](#) (PdP), que incorpora la estrategia de reforma económica de mediano plazo, y la recientemente aprobada Ley de Fomento Productivo contemplan como uno de sus objetivos fundamentales el fortalecimiento de la posición fiscal. El Gobierno ha decidido encarar las ineficiencias identificadas en la gobernanza corporativa, régimen fiscal y gestión empresarial de las EE.PP. El PdP contempla como uno de sus objetivos la optimización del portafolio de las EE.PP.¹ del poder ejecutivo.

¹ El Plan no incluye EE.PP. del sector financiero ni las 350 de Gobiernos Autónomos Descentralizados.

- 2.3 El marco institucional está compuesto por: (i) la Empresa Coordinadora de EE.PP. (EMCO)² (incluyendo 22 EE.PP. de la función ejecutiva), que emite políticas y lineamientos transversales para la gestión de EE.PP.; (ii) la Unidad de Coordinación General de EE.PP. de la Secretaría de Planificación del Desarrollo (SENPLADES), que coordina la planificación estratégica de las EE.PP. con la planificación nacional; y (iii) la Dirección Nacional de EE.PP. (DNEP) del MEF, que gestiona las relaciones fiscales entre el Estado y EE.PP..
- 2.4 El principal problema identificado es la carga fiscal para el Estado derivada de la propiedad de EE.PP. El patrimonio de las 22 EE.PP. representa el 34% del PIB, y el monto estimado de recursos requerido (en asignaciones presupuestarias) para su gestión fue de aproximadamente 4,2% del PIB (2018). El SPNF muestra un superávit de las EE.PP., por los resultados de las petroleras y la Corporación Nacional de Telecomunicaciones (CNT), de alrededor del 2% del PIB (2011-2017), mientras que el conjunto restante arroja un déficit promedio del 1% durante dicho periodo³. Los problemas específicos y las causas son:
- 2.5 **Débil gobernanza corporativa.** El marco normativo e institucional son inadecuados para la gestión de EE.PP.:
- a. **Inadecuado marco normativo:** (i) el marco normativo no se alinea con los mejores estándares internacionales de gobierno corporativo⁴: no separa la función de política pública, propiedad, y gestión administrativa⁵, y permite una discrecionalidad perjudicial en la creación y cambio del giro de negocio de las EE.PP.⁶; (ii) el régimen fiscal de EE.PP., no es asimilable al de las compañías privadas⁷, ya que no pagan impuesto a la renta (Ley Orgánica de Empresas Públicas-[LOEP](#))⁸; y (iii) existe falta de transparencia en la gestión. La mayoría de las EE.PP. no tienen estados financieros auditados al día⁹, lo que dificulta la estimación de sus pasivos firmes y contingentes.
 - b. **Debilidad institucional y de gobernanza:** (i) EMCO, empresa pública sin objeto mercantil; asume funciones de administración de EE.PP. que no le

² Decreto ejecutivo, núm. 824 (2015).

³ Fuente: DNEP del MEF (2018).

⁴ OCDE (2016), Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas, Edición 2015, *Éditions* OCDE.

⁵ Los ministros del ramo presiden los directorios, limitando la separación de funciones y disminuyendo la frecuencia de sesiones. Las sesiones ordinarias representaron 21% de las realizadas en 2017. Las extraordinarias-urgentes, el 72%. Escobar, B. Optimización del rendimiento de Empresas Públicas de la República del Ecuador. BID. Septiembre, 2018.

⁶ Varias EE.PP. han abordado inversiones fuera de su giro de negocio.

⁷ BID (2007). *Identifying and Mitigating Fiscal Risks from State Owned Enterprises (SOEs)*. Discussion Paper IDB-DP-546, y Wagner R.A., Jara-Bertin M., y Musacchio A. (2015). *Implicit Bailouts and the Debt of Wholly State-Owned Enterprises*. Discussion Paper.

⁸ El sistema de transferencias/captura de excedentes entre MEF y EE.PP. es discrecional, crea costes transaccionales y genera incentivos a la ineficiencia.

⁹ La LOEP delega en la Contraloría General del Estado (CGE) la contratación de auditores externos para los estados financieros de las EE.PP. No obstante, el servicio no se provee de manera oportuna; no se licita en tiempo y a menudo las auditoras no se pronuncian respecto a dichos estados financieros.

deberían corresponder y está sobredimensionada en personal¹⁰; (ii) solapamiento de competencias y falta de coordinación entre MEF, EMCO, SENPLADES y los directorios de las EE.PP.; (iii) la DNEP tiene limitados recursos e instrumentos de gestión para regular los procesos presupuestarios entre el MEF y las EE.PP.¹¹; y (iv) ausencia de mecanismos para la evaluación por desempeño de las empresas.

- 2.6 **Alta participación del Estado en sectores no estratégicos**¹². Los rendimientos financieros de las EE.PP. son limitados: (i) existen EE.PP. sin motivo mercantil o en sectores donde no se detecta falla de mercado¹³; (ii) se mantienen empresas en estado financiero crítico; y (iii) determinadas EE.PP. requieren recapitalización o reestructuraciones en industrias donde la presencia del estado podría estar justificada.

B. Objetivo, Descripción y Resultados Esperados

- 2.7 El objetivo general es reducir la carga fiscal para el estado derivada de la propiedad de EE.PP. Los objetivos específicos son: (i) incrementar el número de EE.PP. alineadas a los principios de gobernanza corporativa de la OCDE; incluyendo una gobernanza fiscal análoga a la del sector privado; y (ii) reducir la participación estatal en EE.PP. en sectores no estratégicos.

2.8 Componente I. Rediseño del Marco de Gobernanza Corporativa y Fiscal de las EE.PP. (US\$3,36 millones).

- a. **Marco normativo.** (i) revisión del marco normativo (LOEP y reglamentos asociados) y reforma conforme a mejores estándares internacionales^{14,15}; (ii) rediseño del régimen de gobernanza fiscal (régimen impositivo, política de excedentes, de transferencias); y (iii) mejora de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas¹⁶.
- b. **Rediseño de la función propietaria y de gestión.** (i) implementación de una nueva entidad de gestión propietaria de las EE.PP. que sustituiría a EMCO; (ii) propuesta de funciones de control de propiedad y vinculación con otros órganos del Estado¹⁷; (iii) fortalecimiento de la DNEP, incluyendo el desarrollo de instrumentos de gestión (estudios de costes de producción)

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

¹¹ Las negociaciones presupuestarias no se basan en estimaciones ajustadas de costes de producción o ingresos fiables. Los procesos vienen definidos por Acuerdo Ministerial (número 100).

¹² El estado tiene una cartera de 12 EE.PP. en sectores no estratégicos, sobre una cartera total de 22.

¹³ La definición de EE.PP. de la OCDE, no se ajusta a varias de las EE.PP. de Ecuador.

¹⁴ Según directrices de la OECD 2016 sobre Gobierno Corporativo de EE.PP.

¹⁵ Medidas incluyen: a) separación de funciones de política del Directorio de las de Gobierno de la Junta de Accionistas (JJ.AA.); b) directorio como cuerpos colegiados; c) directores con conocimientos técnicos del área de la EP.

¹⁶ Medidas incluyen: equiparar estándares de transparencia, contabilidad e información financiera con los de empresas privadas y modificar la normativa para que sea responsabilidad del Directorio y de competencia de la JJ.AA. contratar a los auditores externos.

¹⁷ Revisar estructura normativa y la regulación de la relación entre MEF y EE.PP.

para asistir la formulación presupuestaria; y (iv) diseño de esquemas de monitoreo y control de desempeño de EE.PP.

- 2.9 **Componente II. Optimización de la cartera de EE.PP. (US\$22,4 millones).** Se financiarán consultorías para la restructuración o puesta en valor de EE.PP., incluyendo su valoración patrimonial en base a normas contables internacionales. Por sectores:
- a. **Estratégicos:** (i) estrategia de fusión de Petroamazonas y Petroecuador, incluyendo definición de gobernanza corporativa y régimen fiscal; y (ii) análisis de mercado, estrategia de gobernanza corporativa y régimen fiscal de la Empresa Pública de Agua (EPA), Corporación Eléctrica del Ecuador (CELEC), y la Corporación Nacional de Electricidad (CNEL).
 - b. **No Estratégicos:** evaluación de pertinencia de propiedad estatal, análisis de mercado, y estrategia de puesta en valor (liquidación, restructuración, alianza estratégica con inversores privados o desinversión) para las empresas Tame¹⁸, Flota Petrolera Ecuatoriana (FLOPEC), Ferrocarriles, Correos, Medios Públicos, Unidad Nacional de Almacenamiento (UNA).
- 2.10 **Administración del programa (US\$2,24 millones).** Se financiarán los gastos de administración relacionados con el equipo de gestión del Organismo Ejecutor (OE)¹⁹, evaluaciones y auditorías.
- 2.11 El impacto esperado es la reducción de la carga fiscal del Estado derivada de la propiedad de EE.PP. medido como el déficit de las EE.PP. en % del PIB (exceptuando las petroleras). Los principales resultados son: (i) incremento del ratio entre las sesiones ordinarias de los directorios de las EE.PP. sobre el total de sesiones; (ii) incremento del % de EE.PP. con los Estados Financieros (EE.FF.) auditados al día; y (iii) reducción de la cartera de EE.PP. en sectores no estratégicos, sobre la cartera total. El programa beneficiará: (i) directamente al gobierno, a través de la mejor gestión de los recursos públicos; y (ii) indirectamente a la población, al contribuir a la mayor eficiencia en prestación de bienes y servicios.
- 2.12 **Alineación.** El programa es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020 (AB-3008), y se alinea al desafío de productividad e innovación facilitando un marco equilibrado de competencia que permita operar de manera eficiente las EE.PP., y con el área transversal de capacidad institucional y estado de derecho a través del fortalecimiento de las capacidades institucionales, técnicas y financieras para la gestión de las EE.PP. Esta alineado con la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2587-2), al apoyar la mejora de la calidad del gasto público. Es consistente con el Documento de Marco Sectorial de Política y Gestión Fiscal (GN-2831-3), que subraya la importancia del fortalecimiento institucional para la mejora de la calidad del gasto público. El programa está alineado con la Estrategia de País del Grupo BID con Ecuador 2018-2021

¹⁸ En febrero 2019 se ha comenzado la consultoría.

¹⁹ Ver párrafo 4.2.

(GN-2924), con los objetivos de generar eficiencias y aumentar la calidad del gasto público y de aumentar la contribución de la inversión privada y la productividad al crecimiento de la economía. El programa está alineado con el PdP, y el Plan de Desarrollo 2017-2021 al contribuir a la optimización del gasto público.

III. ASPECTOS TÉCNICOS Y CONOCIMIENTO DEL SECTOR

- 3.1 El Banco ha apoyado diversas iniciativas para el fortalecimiento de la gobernanza de las EE.PP.: (i) ATN/KR-14970-RG para el diagnóstico del impacto fiscal y transparencia de las EE.PP.; (ii), ATN/KR-14602-RG para la reforma de la Red Latinoamericana sobre Gobierno Corporativo de EE.PP.; y (iii) ATN/KR-16851-RG para fortalecer la capacidad institucional de las EE.PP. mejorando su disciplina fiscal. En Argentina, se apoya la implementación de las reformas (ATN/OC-16115-AR), y la optimización de la eficiencia de la inversión pública por las EE.PP. (4569/OC-AR). En Colombia, el fortalecimiento de la gestión de EE.PP. mediante estrategia de gestión de activos y mecanismos de evaluación de desempeño (4552/OC-CO y ATN/OC-17173-CO).
- 3.2 La reforma del marco normativo e institucional de las EE.PP.²⁰, será incluida en el préstamo de políticas “Programa de Apoyo a la Mejora de la Gestión Fiscal y el Fomento Productivo” EC-L1252, en preparación, cuyo objetivo es la consolidación fiscal del Gobierno.

IV. RIESGOS AMBIENTALES Y ASPECTOS FIDUCIARIOS

- 4.1 De acuerdo con la Directiva B.3 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703), la operación se clasifica como Categoría C, ya que no se prevén riesgos socioambientales porque la operación no financiará obras o infraestructura.
- 4.2 El OE será el MEF, a través de la DNEP y de la Coordinación General de Proyectos BID²¹, que ejecutará el programa directamente y, en su caso, a través de ministerios sectoriales que podrán firmar convenios de ejecución²². Las adquisiciones se realizarán de conformidad con las Políticas para la adquisición de bienes y obras financiados por el BID (GN-2349-9) y Políticas para la selección y contratación de consultores financiados por el BID (GN-2350-9). La gestión financiera seguirá la Guía de Gestión Financiera para Proyectos Financiados por el BID (OP-273-6).

²⁰ La matriz de políticas incluye las siguientes medidas financiadas por esta operación: (i) reforma de la LOEP; (ii) implementación de reformas al régimen fiscal de EE.PP.; (iii) nueva institucionalidad que vele por las buenas prácticas de gobierno corporativo; y (iii) aprobación por el ejecutivo de la estrategia de fusión de las petroleras.

²¹ Se conformará un equipo de gestión con ambas unidades. Se podrá financiar parcialmente a la Coordinación General de Proyectos BID.

²² El rol de los subejecutores será definido en el POD.

V. OTROS TEMAS

- 5.1 El Banco podrá financiar retroactivamente con cargo a los recursos del préstamo, gastos elegibles pagados por el Prestatario antes de la aprobación del préstamo hasta por el 20% del monto propuesto, para pagos efectuados correspondientes a las contrataciones anticipadas, siempre que se hayan cumplido los requisitos sustancialmente análogos a los establecidos en el contrato de préstamo. Dichos gastos deberán haberse efectuado a partir de la fecha de aprobación del Perfil de Proyecto, pero en ningún caso se incluirán gastos efectuados más de 18 meses antes de la fecha de aprobación del préstamo.
- 5.2 Los principales riesgos son: (i) dificultades en la implementación de la reforma debido a resistencias del personal y de la ciudadanía; (ii) que no se logren institucionalizar nuevos lineamientos de Gobernanza Corporativa en las EE.PP.; y (iii) que los recursos del Estado no cubran los gastos de desvinculaciones²³.
- 5.3 El programa será evaluado conforme a las metas e indicadores anuales de la Matriz de Resultados, una evaluación intermedia y una final. Se evaluará la posibilidad de incluir una evaluación de impacto.

VI. RECURSOS Y CRONOGRAMA DE PREPARACIÓN

- 6.1 El Anexo V detalla el cronograma de preparación y recursos para financiar misiones y apoyo técnico (US\$115.440). Se prevé la distribución de la Propuesta para el Desarrollo de la Operación (POD) al Comité de Revisión de Calidad y Riesgo el 27 de marzo de 2019, la aprobación del Borrador de Propuesta de Préstamo por el Comité de Políticas Operativas el 24 de abril, y la presentación de la operación al Directorio Ejecutivo el 29 de mayo.

²³ Las medidas de mitigación serán desarrolladas en el POD.

CONFIDENCIAL

¹ La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a “Información Deliberativa” contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la “Política de Acceso al Información” del Banco (Documento GN-1831-28).



Safeguard Policy Filter Report

Operation Information

Operation		
EC-L1251 Program to Support State-Owned Enterprises Reform		
Environmental and Social Impact Category	High Risk Rating	
C		
Country	Executing Agency	
ECUADOR	EC-MEF - MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS	
Organizational Unit	IDB Sector/Subsector	
Fiscal Management Division	REFORM AND PUBLIC SECTOR SUPPORT	
Team Leader	ESG Primary Team Member	
JUAN LUIS GOMEZ REINO		
Type of Operation	Original IDB Amount	% Disbursed
Loan Operation	\$25,000,000	0.000 %
Assessment Date	Author	
8 Feb 2019	dianac Project Assistant	
Operation Cycle Stage	Completion Date	
ERM (Estimated)	6 Feb 2019	
QRR (Estimated)	2 May 2019	
Board Approval (Estimated)	28 Jun 2019	
Safeguard Performance Rating		
Rationale		



Safeguard Policy Filter Report

Potential Safeguard Policy Items

[No potential issues identified]

Safeguard Policy Items Identified

B.1 Bank Policies (Access to Information Policy– OP-102)

The Bank will make the relevant project documents available to the public.

B.2 Country Laws and Regulations

The operation is expected to be in compliance with laws and regulations of the country regarding specific women's rights, the environment, gender and indigenous peoples (including national obligations established under ratified multilateral environmental agreements).

B.3 Screening and Classification

The operation (including [associated facilities](#)) is screened and classified according to its potential environmental impacts.

B.7 Supervision and Compliance

The Bank is expected to monitor the executing agency/borrower's compliance with all safeguard requirements stipulated in the loan agreement and project operating or credit regulations.

Recommended Actions

Operation has triggered 1 or more Policy Directives; please refer to appropriate Directive(s). Complete Project Classification Tool. Submit Safeguard Policy Filter Report, PP (or equivalent) and Safeguard Screening Form to ESR.

Additional Comments

[No additional comments]



Safeguard Policy Filter Report



Safeguard Screening Form

Operation Information

Operation		
EC-L1251 Program to Support State-Owned Enterprises Reform		
Environmental and Social Impact Category	High Risk Rating	
C		
Country	Executing Agency	
ECUADOR	EC-MEF - MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS	
Organizational Unit	IDB Sector/Subsector	
Fiscal Management Division	REFORM AND PUBLIC SECTOR SUPPORT	
Team Leader	ESG Primary Team Member	
JUAN LUIS GOMEZ REINO		
Type of Operation	Original IDB Amount	% Disbursed
Loan Operation	\$25,000,000	0.000 %
Assessment Date	Author	
8 Feb 2019	dianac Project Assistant	
Operation Cycle Stage	Completion Date	
ERM (Estimated)	6 Feb 2019	
QRR (Estimated)	2 May 2019	
Board Approval (Estimated)	28 Jun 2019	
Safeguard Performance Rating		
Rationale		

Operation Classification Summary

Overriden Rating	Overriden Justification
Comments	



Safeguard Screening Form

Conditions / Recommendations

No environmental assessment studies or consultations are required for Category "C" operations.

Some Category "C" operations may require specific safeguard or monitoring requirements (Policy Directive B.3). Where relevant, these operations will establish safeguard, or monitoring requirements to address environmental and other risks (social, disaster, cultural, health and safety etc.)

The Project Team must send the PP (or equivalent) containing the Environmental and Social Strategy (the requirements for an ESS are described in the Environment Policy Guideline: Directive B.3) as well as the Safeguard Policy Filter and Safeguard Screening Form Reports.

Summary of Impacts / Risks and Potential Solutions

Disaster Risk Summary

Disaster Risk Level

C

Disaster / Recommendations

Disaster Summary

Details

Actions

Operation has triggered 1 or more Policy Directives; please refer to appropriate Directive(s). Complete Project Classification Tool. Submit Safeguard Policy Filter Report, PP (or equivalent) and Safeguard Screening Form to ESR.

ESTRATEGIA AMBIENTAL Y SOCIAL (EAS)

- 1.1 De acuerdo con la Directiva B.3 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703), la operación se clasifica como Categoría C, ya que no se prevén riesgos socioambientales porque la operación no financiará obras o infraestructura. La operación financiará la reforma institucional de las Empresas Públicas de la función ejecutiva de la República del Ecuador.

ÍNDICE DE TRABAJOS SECTORIALES

No.	Temas	Descripción	Estado	Referencias electrónicas
1.	Diagnóstico y problemática	Escobar, B. Consultoría de Optimización del rendimiento de Empresas Públicas de la República del Ecuador. BID. Septiembre, 2018	Concluido	Enlace a la publicación
2.	Aspectos técnicos y operativos de la reforma	Nota Técnica sobre Política Fiscal en Ecuador (2016).	En proceso	-
3.	Aspectos de diseño	Ter-Minassian, T. 2017. Identifying and Mitigating Fiscal Risks from State-Owned Enterprises (SOEs), BID.	Concluido	Enlace a la publicación
4.	Aspectos de diseño	Musacchio and Pineda. 2015. State-Owned Enterprise Reform in Latin America: Issues and Possible Solutions, BID	Concluido	Enlace a la publicación
5.	Aspectos de diseño	Governance, Performance, and the Best Reform Practices in State-Owned Enterprises in Latin America and the Caribbean and Korea, Forum Report and Proceedings from the International Symposium held November 5-8, 2013, in Seoul, Korea	Concluido	Enlace a la publicación
6.	Aspectos de diseño	Análisis costo beneficio del Programa	Pendiente	-
7.	Aspectos de diseño	Plan de Monitoreo y Evaluación de Resultados e Impactos del Programa	Pendiente	-
8.	Aspectos de diseño	Elaboración del Reglamento Operativo del Programa	Pendiente	-

CONFIDENCIAL

¹ La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a “Información Deliberativa” contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la “Política de Acceso al Información” del Banco (Documento GN-1831-28).