

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

ECUADOR

PROGRAMA DE APOYO A LA REFORMA DE EMPRESAS PÚBLICAS

(EC-L1251)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

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

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El presente documento no ha sido aprobado por el Directorio. Si el Directorio lo aprueba con modificaciones, se pondrá a disposición del público una versión revisada que sustituirá y reemplazará la versión original.

ÍNDICE

RESUMEN DEL PROYECTO.....	1
I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS.....	2
A. Antecedentes, problemática y justificación.....	2
B. Objetivos, componentes y costo	10
C. Indicadores claves de resultados.....	13
II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS	13
A. Instrumentos de financiamiento	13
B. Riesgos ambientales y sociales	14
C. Riesgos fiduciarios.....	14
D. Otros riesgos y temas clave.....	15
III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN.....	16
A. Resumen de los arreglos de implementación	16
B. Resumen de los arreglos para el monitoreo de resultados	19

ANEXOS	
Anexo I	Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) - Resumen
Anexo II	Matriz de Resultados
Anexo III	Acuerdos y Requisitos Fiduciarios

ENLACES ELECTRÓNICOS REQUERIDOS (EER)	
EER#1	Plan de Ejecución Plurianual (PEP) y Plan Operativo Anual (POA)
EER#2	Plan de Monitoreo y Evaluación
EER#3	Plan de Adquisiciones

ENLACES ELECTRÓNICOS OPCIONALES (EEO)	
EEO#1	Filtro de Política de Salvaguardias (SPF) y Formulario de Evaluación de Salvaguardia (SSF)
EEO#2	Análisis Económico del Proyecto
EEO#3	Presupuesto Detallado
EEO#4	Reglamento Operativo del Programa – Borrador

ABREVIATURAS	
BCE	Banco Central del Ecuador
CELEC	Corporación Eléctrica del Ecuador
CGE	Contraloría General del Estado
CNEL	Corporación Nacional de Electricidad
CNT	Corporación Nacional de Telecomunicaciones
CO	Capital Ordinario
DEL	Documento Estándar de Licitación
DNEP	Dirección Nacional de Empresas Públicas
EDG	Equipo de Gestión
EEFF	Estados Financieros
EEPP	Empresas Públicas
EMCO	Empresa Coordinadora de las Empresas Públicas
ENAMI	Empresa Nacional de Minería
FABREC	Fabricamos Ecuador
FLOPEC	Flota Petrolera Ecuatoriana
FMI	Fondo Monetario Internacional
GAD	Gobiernos Autónomos Descentralizados
GC	Gobierno Central
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LOEP	Ley Orgánica Empresas Públicas
LOSEP	Ley Orgánica de Servicio Público
LSS	Ley de la Seguridad Social
MERNNR	Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MR	Matriz de Resultados
MTOP	Ministerio de Transporte y Obras Públicas.
NIIF	Normas Internacionales de Información Financiera
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OE	Organismo Ejecutor
OSE	Organismo Subejecutor
PA	Plan de Adquisiciones
PCR	Informe de Terminación de Proyecto
PdP	Plan de Prosperidad 2018-2021
PEP	Plan de Ejecución Plurianual
PGE	Presupuesto General del Estado
PIB	Producto Interno Bruto
PME	Plan de Monitoreo y Evaluación
PMR	Informe de Monitoreo de Progreso
POA	Plan Operativo Anual
ROP	Reglamento Operativo del Programa
SAF	Servicio Ampliado del FMI
SDL	Financiamiento Especial para el Desarrollo (por sus siglas en inglés)
SNCP	Sistema Nacional de Contratación Pública
SPNF	Sector Público No Financiero
SRI	Servicio de Rentas Internas
TdR	Términos de Referencia

ABREVIATURAS	
TH	Talento Humano
TIR	Tasa Interna de Retorno
VPN	Valor Presente Neto

**RESUMEN DEL PROYECTO
ECUADOR
PROGRAMA DE APOYO A LA REFORMA DE EMPRESAS PÚBLICAS
(EC-L1251)**

Términos y Condiciones Financieras				
Prestatario: República del Ecuador			Facilidad de Financiamiento Flexible^(a)	
			Plazo de amortización:	25 años
Organismo Ejecutor (OE): Ministerio de Economía y Finanzas Organismos Subejecutores (OSE): Empresa Coordinadora de las Empresas Públicas (o la entidad que la sustituya), Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables, Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Petroecuador, Petroamazonas, Corporación Eléctrica del Ecuador, Corporación Nacional de Electricidad y Tame			Período de desembolso:	4 años
			Período de gracia:	5,5 años ^(b)
Fuente	Monto (US\$)	%	Tasa de interés:	Basada en LIBOR
			Comisión de crédito:	^(c)
BID (Capital Ordinario):	75.000.000	95,13	Comisión de inspección y vigilancia:	^(c)
Local:	3.840.000	4,87	Vida Promedio Ponderada (VPP):	15,08 años
Total:	78.840.000	100	Moneda de aprobación:	Dólares de los Estados Unidos de América
Esquema del Proyecto				
Objetivo del proyecto/descripción: El objetivo general es reducir la carga fiscal para el Estado derivada de la propiedad de Empresas Públicas (EEPP). Los objetivos específicos son: (i) incrementar el número de EEPP alineadas a los principios de gobernanza corporativa de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos; incluyendo una gobernanza fiscal análoga a la del sector privado; y (ii) aumentar la eficiencia de las EEPP de los sectores de hidrocarburos, eléctrico y aeronáutico.				
Condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso del financiamiento: Serán condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso: (i) que el Prestatario, por intermedio del OE, haya presentado evidencia de que cuenta con la asignación de recursos y con el personal mínimo necesario para la conformación del equipo de gestión; y (ii) que el Prestatario, por intermedio del OE, haya presentado evidencia de que el correspondiente Reglamento Operativo del Programa , ha sido aprobado por el OE y los OSE, y ha entrado en vigencia en los términos previamente acordados con el Banco (¶3.7).				
Condiciones contractuales especiales de ejecución: (i) en forma previa a la ejecución de las actividades a cargo de los OSE, se deberá haber recibido evidencia que se han suscrito con los mismos, los respectivos convenios subsidiarios para el traspaso de recursos y responsabilidades de ejecución; y (ii) en forma previa a la ejecución de las actividades de financiamiento de desvinculaciones bajo la responsabilidad de las EEPP en el Componente 2, se deberá haber recibido evidencia de la suscripción de convenios de cumplimiento de objetivos (con o sin restitución de fondos) con dichas EEPP y la realización de auditorías financieras para determinar los montos a ejecutar (¶3.8).				
Excepciones a las políticas del Banco: Ninguna.				
Alineación Estratégica				
Desafíos^(d):	SI <input type="checkbox"/>	PI <input checked="" type="checkbox"/>	EI <input type="checkbox"/>	
Temas Transversales^(e):	GD <input checked="" type="checkbox"/>	CC <input type="checkbox"/>	IC <input checked="" type="checkbox"/>	

^(a) Bajo los términos de la Facilidad de Financiamiento Flexible (documento FN-655-1) el Prestatario tiene la opción de solicitar modificaciones en el cronograma de amortización, así como conversiones de moneda, de tasa de interés y de productos básicos. En la consideración de dichas solicitudes, el Banco tomará en cuenta aspectos operacionales y de manejo de riesgos.

^(b) Bajo las opciones de reembolso flexible de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FFF), cambios en el periodo de gracia son posibles siempre que la Vida Promedio Ponderada (VPP) Original del préstamo y la última fecha de pago, documentadas en el contrato de préstamo, no sean excedidas.

^(c) La comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de los cargos financieros del Banco, de conformidad con las políticas correspondientes.

^(d) SI (Inclusión Social e Igualdad); PI (Productividad e Innovación); y EI (Integración Económica).

^(e) GD (Igualdad de Género y Diversidad); CC (Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental); y IC (Capacidad Institucional y Estado de Derecho).

I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS

A. Antecedentes, problemática y justificación

- 1.1 Los desequilibrios macroeconómicos iniciados con el desplome del precio del petróleo en 2014 continúan limitando el desempeño económico de Ecuador. El precio de la mezcla ecuatoriana pasó de un promedio de US\$97,5/BBL (2011-2013) a US\$40,8/BBL (2015-2017)¹. El petróleo representaba el 50% de exportaciones y casi un tercio de los ingresos del Sector Público No Financiero (SPNF) de Ecuador². En respuesta al abrupto descenso en el precio, el gobierno ejecutó un recorte a la inversión pública de tres puntos del Producto Interno Bruto (PIB) en 2015. Ecuador enfrentó además el choque petrolero con reducido espacio fiscal. En 2013 y 2014 se registraron déficits globales elevados (4,6% y 5,2% del PIB respectivamente³). A pesar del recorte en el gasto, la reducción de ingresos derivada del precio del crudo provocó que el déficit global aumentara hasta el 8,2% del PIB en 2016⁴. En 2017, las autoridades implementaron nuevas medidas de austeridad que, junto con la recuperación parcial del precio del crudo (en 2018 y el primer trimestre de 2019 se promediaron US\$60/BBL⁵), redujeron el déficit del SPNF hasta el 4,5% del PIB en 2017 y al 0,9% en 2018. La deuda pública consolidada ascendió en julio de 2018 al 46,5% del PIB, frente a un 38,6% en 2016⁶. Si otras obligaciones⁷ fueran incorporadas al cálculo, la deuda alcanzó el 56% del PIB en julio 2018. El ajuste fiscal está comenzando a sentirse en los indicadores sociales, con incrementos en las tasas de pobreza (de 22,5% al 23,2%) y pobreza extrema (de 7,7% al 8,4%) entre 2015 y 2018⁸.
- 1.2 En 2019, y con el objetivo de restaurar la estabilidad fiscal de manera sostenida, el gobierno se ha embarcado en un programa de ajuste fiscal para aumentar el balance primario no petrolero del SPNF, incluyendo subsidios a los combustibles, desde el -5,3% del PIB en 2018 al -0,3% del PIB en 2021. Dicho ajuste aspira a reducir la deuda pública del SPNF del 46,1% del PIB en 2018 al 40% en 2022⁹. El ajuste incluye, desde el lado del gasto, reformas estructurales para reducir el coste de los subsidios a los combustibles y el coste salarial del SPNF, la priorización de gasto corriente en bienes y servicios y de inversión, la reducción de la carga fiscal para el Estado derivada de la propiedad de Empresas Públicas (EPP) y, desde el lado de los ingresos, una reforma tributaria. Estas medidas serán complementadas con reformas encaminadas a restaurar la independencia del BCE, y a fortalecer el sector financiero y el mercado laboral, mientras se mantienen y mejoran los servicios de asistencia social a la población pobre y vulnerable. En conjunto, el programa de reforma del gobierno aspira a recalibrar los motores de crecimiento del país, actuando como catalizador del sector privado

¹ Banco Central del Ecuador (BCE), 2019.

² Ibidem.

³ BCE.

⁴ Ibidem.

⁵ Ibidem.

⁶ Ibidem.

⁷ Pasivos cuyo saldo hasta hace poco las estadísticas de deuda no divulgaban (Certificados de Tesorería-Cetes, deuda flotante y otras obligaciones relacionadas con el sector petrolero).

⁸ Instituto Nacional de Estadística, 2019

⁹ Fondo Monetario Internacional (FMI), 2019. *Staff Report. Extended Fund Facility for Ecuador*.

y mejorando la competitividad de la economía. El programa ha recibido el apoyo del FMI, el Banco y otros organismos multilaterales.

- 1.3 **Importancia fiscal de las EEP.** La consolidación fiscal subraya la necesidad, en el [Plan de Prosperidad 2018-2021 \(PdP\)](#), de evaluar y enfrentar los riesgos asociados con la gestión de las EEP. Existen 22 EEP de la función ejecutiva¹⁰, 256 bajo los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) y 18 bajo las Universidades Públicas¹¹. La Ley Orgánica de EEP (LOEP) facultó la creación de una Empresa Coordinadora de las Empresas Públicas (EMCO), como ente propietario de las EEP y responsable de su planificación estratégica. El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) es el órgano rector de las finanzas públicas sobre las EEP, coordinada a través de la Dirección Nacional de EEP (DNEP).
- 1.4 Las EEP de la función ejecutiva en 2018 muestran que éstas disponían de una plantilla de alrededor de 39.000 personas (cerca del 8% de empleados públicos del SPNF), activos por US\$47.602 millones (45,3% del PIB), y un patrimonio conjunto de US\$36.089 millones (34,4% del PIB)¹². Las 22 EEP pagaron salarios de US\$964 millones en 2018, 9% del gasto total de salarios del SPNF, aproximadamente un 0,9% del PIB¹³ y aportaron alrededor de 32% de los ingresos del SPNF (2000-2018), de los cuales, 28 puntos porcentuales corresponden a ingresos petroleros (Gráfico 1)¹⁴. El monto estimado de recursos (en asignaciones presupuestarias) para su gestión fue de aproximadamente 4,2% del PIB en 2018. El resultado operacional de las EEP, por los resultados de las empresas petroleras principalmente, fue en promedio 1,4% del PIB (2000-2018) (Gráfico 2). Excluidas dichas empresas, el conjunto restante arroja un déficit promedio del 1% del PIB durante dicho periodo.

¹⁰ Ferrocarriles del Ecuador, Flota Petrolera Ecuatoriana (FLOPEC), Correos del Ecuador, Tame, Corporación Nacional de Telecomunicaciones (CNT), Empresa Nacional de Minería, Medios Públicos, Empresa Pública del Agua, Unidad Nacional de Almacenamiento, Santa Barbara, Centros de Alto Rendimiento, Astinave, Corporación Nacional de Electricidad (CNEL), Corporación Nacional de Electricidad (CELEC), Fabricamos Ecuador (FABREC), Empresa Pública Cementera, Yachay, Enfarma, Ecuador Estratégico, Casa para Todos, Petroecuador y Petroamazonas.

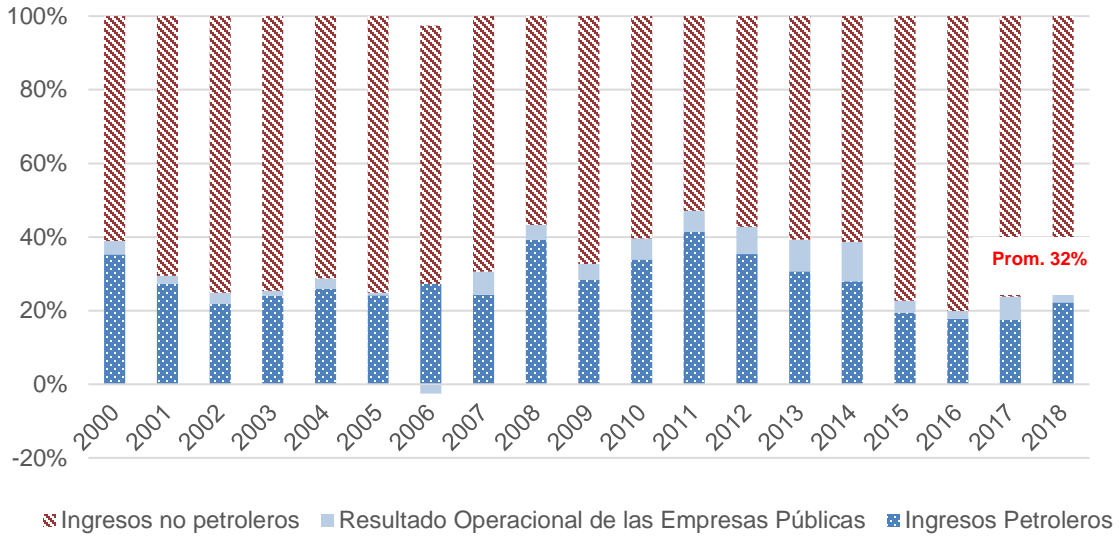
¹¹ MEF, 2019.

¹² EMCO, 2019.

¹³ MEF, 2019.

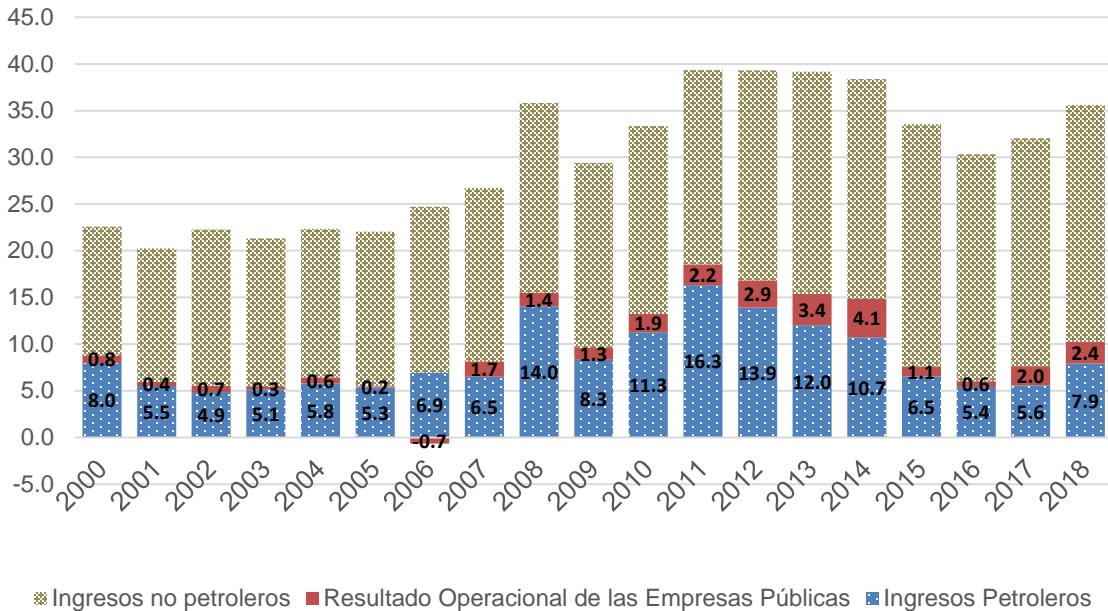
¹⁴ BCE, 2019.

Gráfico 1. Participación Ingresos EEPP en el Sector Público No Financiero



Fuente: BCE.

Gráfico 2. Ingresos del Sector Público No Financiero (% del PIB)



Fuente: BCE.

1.5 Las EEPP ecuatorianas muestran resultados desfavorables en términos de desempeño financiero. Alrededor del 50% reportaron pérdidas en promedio durante 2010-2016¹⁵, y excluyendo las empresas petroleras, representan flujos de caja negativos para el SPNF. Las EEPP de la función ejecutiva representan el

¹⁵ Musacchio A. y Pineda E., 2019. *Fixing State-Owned Enterprises: New Policy Solutions to Old problems*. BID.

- tercer flujo de caja más negativo de la región (-0,61% del PIB), tras Jamaica (-0,99% del PIB) y Honduras (-1,02% del PIB), situación que mejora significativamente si se incorporan las empresas petroleras, posicionándose como la primera de la región (3,29% del PIB), por encima de Panamá (3,02% del PIB).
- 1.6 El Estado cubre las pérdidas de las EEPP con transferencias de los Presupuestos Generales del Estado (PGE). Esto elimina la autosostenibilidad financiera exigible a las EEPP y la aplicación de restricciones presupuestarias rígidas. Ecuador es el país de la región que mayores transferencias ha realizado a sus EEPP, 2,17% del PIB, en promedio (2010-2016), superando la media regional. Gran parte de estas transferencias sostienen la alta estructura salarial, por encima del resto del SPNF. Los salarios del sector público han crecido un 78% desde 2007 y, en promedio, son el doble de sus comparadores en el sector privado¹⁶.
- 1.7 **Marco técnico de reforma.** En su estrategia de reforma de las EEPP, el gobierno ha definido, como marco técnico, los lineamientos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sobre propiedad y gobierno corporativo de EEPP¹⁷, que se detallan en siete principios: (i) las razones que justifican la propiedad pública; (ii) el papel del Estado como propietario; (iii) la actuación de EEPP en el mercado; (iv) el tratamiento equitativo de los accionistas e inversores; (v) las relaciones con los actores interesados y responsabilidad empresarial; (vi) aspectos de publicidad y transparencia; y (vii) las responsabilidades de los directorios de EEPP. Bajo el marco evaluador de los principios de propiedad y gobierno corporativo de la OCDE, el Gobierno ha identificado una serie de reformas estructurales a su régimen de gestión de EEPP que serán enfrentadas con esta operación y con el Programa de Apoyo a la Mejora de la Gestión Fiscal y el Fomento Productivo (préstamo de reforma de políticas) (¶1.13).
- 1.8 El principal problema identificado es la carga fiscal para el Estado derivada de la propiedad de EEPP. El monto estimado de recursos requerido (en asignaciones presupuestarias) para la gestión de las EEPP de la función ejecutiva fue de aproximadamente 4,2% del PIB en 2018, mientras que los salarios de las EEPP representaron el 0,9% del PIB en 2018¹⁸. El SPNF muestra un superávit de las EEPP, por los resultados de las petroleras y la CNT, de alrededor del 1,4% del PIB (2000-2018), mientras que el conjunto restante arroja un déficit promedio del 1% del PIB durante dicho periodo¹⁹. Los problemas específicos y causas determinantes son:
- 1.9 **Débil gobernanza corporativa y fiscal.** El marco normativo e institucional son inadecuados para la gestión de EEPP:
- a. **Inadecuado marco normativo:** (i) el marco normativo no se alinea con los mejores estándares internacionales de gobierno corporativo ([LOEP](#))²⁰ ya que

¹⁶ MEF, 2018.

¹⁷ OCDE, 2016. Directrices de la OCDE sobre el gobierno corporativo de EEPP, *Éditions OCDE*.

¹⁸ MEF, 2019.

¹⁹ DNEP, 2018.

²⁰ OCDE, 2016.

no separa la función de política pública, propiedad, y gestión administrativa²¹ (las empresas no cuentan con directorios profesionalizados y los ministros del ramo presiden los directorios, limitando la separación de funciones y disminuyendo la frecuencia de sesiones), y permite una discrecionalidad perjudicial en la creación y cambio del giro de negocio de las EEPP²². La LOEP no cuenta con un reglamento que la desarrolle; (ii) la participación de mujeres en órganos de dirección es escasa. De los 66 puestos de directorio de las EEPP en 2018, solo 2 son ocupados por mujeres y debido a su nombramiento anterior como ministras; (iii) el régimen fiscal de EEPP no es asimilable al de las compañías privadas²³, estableciéndose así un marco de competencia desigual, ya que las EEPP se encuentran exentas al pago del impuesto a excedentes; y el régimen fiscal tampoco provee de incentivos para la reinversión de parte de los dividendos en el crecimiento de las empresas, con lo que se permite la absorción de cualquier excedente producido hacia las arcas públicas²⁴; y (iv) los estándares de transparencia de las EEPP no se alinean asimismo con las mejores prácticas en varios aspectos fundamentales: (a) al encontrarse exentas del pago de impuesto a la renta o similar, las EEPP no tienen obligación de presentar declaraciones de renta que sean fiscalizadas por el Servicio de Rentas Internas (SRI), que no ha desarrollado capacidad específica para facilitar la tributación de las EEPP bajo este instrumento; y (b) al no ser exigible legalmente, la mayoría de las EEPP no tienen Estados Financieros (EEFF) auditados y publicados al día²⁵, utilizando normas contables internacionales, 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 EEPP que no le deberían corresponder de acuerdo con las mejores prácticas internacionales, está sobredimensionada en personal²⁶, y sus competencias se solapan con las del MEF y los directorios de las EEPP²⁷. No se cuenta, además, con mecanismos eficientes de evaluación del desempeño de las EEPP que permita un riguroso monitoreo del cumplimiento de los objetivos asociados a las EEPP mientras se garantiza un adecuado nivel de autonomía a sus directorios; (ii) la DNEP tiene limitados recursos e instrumentos de gestión

²¹ Las sesiones ordinarias representaron 21% del total (2017) y las extraordinarias-urgentes, 72%. Escobar, B. Optimización del Rendimiento de Empresas Públicas de Ecuador. BID. Septiembre, 2018.

²² Varias EEPP invirtieron fuera de su giro de negocio con impacto en sus balances. Por ejemplo, la construcción del Terminal de Monteverde o el Malecón de Esmeraldas por FLOPEC. FABREC se concibe con giros muy disímiles: industria textil e importación de vehículos, entre otros y se le habilitó a alterar los rubros de forma autónoma. Escobar, B., 2018.

²³ 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.

²⁴ El sistema de transferencias/captura de excedentes entre MEF y EEPP es discrecional y crea costes transaccionales. La experiencia internacional muestra que la ausencia de un régimen fiscal basado en reglas está asociada con una restricción presupuestal blanda que incentiva a las EEPP a ser ineficientes. Ter-Minassian, 2017; Musacchio, Pineda y Garcia, 2015.

²⁵ La Contraloría General del Estado (CGE) contrata auditores externos para los EEFF de las EEPP. El servicio no se provee de manera oportuna; no se licita en tiempo y a menudo las auditoras no se pronuncian respecto a dichos EEFF.

²⁶ Plantilla de 71 personas y 22 EEPP. El sistema de empresas chileno, ejemplo de buenas prácticas de gestión de EEPP de la región, tiene 23 empleados y gestiona 20 EEPP.

²⁷ Escobar, B. (2018).

para regular los procesos presupuestarios entre el MEF y las EEPP²⁸: (a) la DNEP no cuenta con sistemas de certificación de capacidad de pago; (b) no dispone de información oportuna y adecuadamente estructurada sobre los EEFF y estadísticas de producción de las EEPP; (c) carece de instrumentos analíticos que permitan estimar costes de producción en sectores estratégicos como el eléctrico o el de hidrocarburos; y (d) no dispone de especialistas sectoriales en áreas estratégicas para el Estado; y (iii) los GAD tienen limitados recursos e instrumentos para la gestión de las EEPP, y la elaboración de la información financiera para reportar al MEF. El catastro de EEPP de los GAD y universidades no se actualiza de manera regular y tampoco incluye información más allá del nombre y razón social de la EEPP²⁹.

1.10 Deficiente gestión de las EEPP. El análisis del portafolio de las 22 EEPP de la función ejecutiva muestra un limitado rendimiento financiero debido a múltiples causas³⁰:

- a. Las EEPP con mayor importancia fiscal, las petroleras Petroamazonas y Petroecuador, cuentan con alrededor del 30% del personal de todas las EEPP de la función ejecutiva y representan un 40% del valor patrimonial de dicho grupo de EEPP. Los indicadores técnicos de eficiencia están por debajo de sus pares internacionales. La ratio ingresos sobre número de empleados coloca a las dos empresas ecuatorianas (combinadas) por debajo de los niveles de las empresas petroleras más eficientes. Las causas relacionadas son: (i) la falta de alineamiento de la estrategia del sector con la matriz energética del país; (ii) la separación en varias empresas de los procesos *upstream* (exploración y extracción, en Petroamazonas) *midstream* (transporte) y *downstream*, (comercialización, refinación, en Petroecuador) es inusual en comparación con empresas petroleras modernas y puede generar ineficiencias³¹; y (iii) las debilidades en gestión corporativa, régimen fiscal y transparencia comunes al sector.
- b. Débil coordinación de las actividades de generación, transmisión y distribución (CELEC, CNEL y otras empresas distribuidoras de electricidad) generan ineficiencias técnicas, y las empresas enfrentan los desafíos de gobernanza corporativa y fiscal comunes a todas las EEPP.
- c. La gestión de la línea aérea nacional, Tame, presenta importantes desafíos. En comparación con líneas aéreas similares³², no cuenta con sistemas automatizados de gestión, asume internamente procesos generalmente externalizados (como el manejo de equipajes, o *ground handling*, o los servicios de seguridad), y ha presentado pérdidas de US\$73 millones en promedio (2013-2018), que se cubren con transferencias del Estado³³. En

²⁸ 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).

²⁹ DNEP, 2019.

³⁰ Ibidem.

³¹ El Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables (MERNNR) estima que la fusión, sobre la base de procesos similares en la industria, podría incrementar el margen de ingresos en alrededor de \$300 millones anualmente.

³² Compañías estadounidenses regionales con aeronaves de un solo pasillo, operando rutas domésticas (Southwest, JetBlue, y Spirit).

³³ MEF, 2019

términos operativos, la aerolínea cuenta con 127 empleados por aeronave, mientras que compañías comparables tienen en promedio 85 servidores por avión³⁴.

- d. En términos de Talento Humano (TH), las 22 EEPs incluyen 39.000 funcionarios, con salario promedio superior en 40% al de empresas del sector privado, cerca del 1% del PIB nacional (MEF, 2018). En comparación con industrias líder, se observa sobredimensionamiento en EEPs de sectores estratégicos. La ratio ingresos sobre personal de las empresas petroleras (con valor 1,0 para la combinación de Petroecuador y Petroamazonas) está por debajo de las líderes del sector (Ecopetrol reporta un ratio de 2,49, y las empresas líderes mundiales como Royal Dutch Shell o BP Plc reportan ratios superiores a 4,0³⁵). Las primeras estimaciones del gobierno muestran que la fusión de dichas empresas podría acarrear ahorros en optimización de recursos del 4-6% de los costes totales de las empresas³⁶. Las EEPs enfrentan restricciones de recursos para la financiación de las desvinculaciones y la ausencia de mecanismos presupuestarios impiden provisionar adecuadamente los pagos futuros por desvinculación. Los procesos de desvinculación no siguen una planificación sistemática que permita definir, sobre la base de la planificación estratégica de las EEPs, los flujos de TH requerido (cantidad y perfiles).
- e. Posibles dificultades en la implementación de la reforma debido a resistencias del personal afectado por los cambios y de resistencia de la ciudadanía en general, debido al desconocimiento de los objetivos de la reforma de EEPs y sus beneficios para las EEPs, el Estado y la ciudadanía en general.

1.11 Evidencia internacional y lecciones aprendidas. En los países en desarrollo, las EEPs tienen un papel significativo, ya que en muchos casos son proveedoras de servicios básicos como electricidad, agua o transporte. En América Latina y el Caribe, se estima que los activos de las EEPs alcanzan 12% del PIB regional³⁷. A pesar de su importancia económica, las EEPs pueden presentar una serie de problemas, particularmente el exceso de personal y la generación de costos y riesgos fiscales dada la naturaleza de propiedad pública de dichas entidades³⁸. Por ejemplo, para una muestra de 80 países, Bova y otros (2016) encontraron que los pasivos contingentes de EEPs representaron el 14% del total de la muestra analizada, mientras que los costos fiscales del salvataje de EEPs promediaron 3% del PIB. Para América Latina y el Caribe, Musacchio y Pineda (2019) estiman que dichos pasivos representan el 9,14% del PIB. La experiencia internacional muestra que mecanismos centralizados de supervisión de la EEPs, así como una relación fiscal basada en reglas está asociado con un mejor desempeño y menores riesgos fiscales³⁹.

³⁴ Massachusetts Institute of Technology, 2019. *Airline Data Project*.

³⁵ *Offshore Technology*, 2019. Sitios Web de las Empresas.

³⁶ MERRNR, 2019.

³⁷ Moreno de Azevedo Sánchez, 2016.

³⁸ Para una discusión amplia del tema, véase Ter-Minassian (2017).

³⁹ Musacchio A. y E Pineda. *Fixing State Owned Enterprises: New Policy Solutions to Old Problems*, IADB, *forthcoming*.

- 1.12 **Experiencia del Banco.** El Banco ha apoyado diversas iniciativas para el fortalecimiento de la gobernanza de las EEPs en América Latina y el Caribe: (i) ATN/KR-14970-RG para el diagnóstico del impacto fiscal y transparencia de las EEPs; (ii) ATN/KR-14602-RG para la reforma de la Red Latinoamericana sobre gobierno corporativo de EEPs; y (iii) ATN/KR-16851-RG para fortalecer la capacidad institucional de las EEPs 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 EEPs (4569/OC-AR). En Colombia, el fortalecimiento de la gestión de EEPs mediante estrategia de gestión de activos y mecanismos de evaluación de desempeño (4552/OC-CO y ATN/OC-17173-CO). El presente programa incluye en su diseño las siguientes lecciones aprendidas de estas operaciones: (i) la necesidad de adecuar el marco fiscal de las EEPs al de sus pares en el sector privado para crear un marco competitivo equilibrado; (ii) la necesidad de contar con directorios profesionalizados y con capacidad de ejecución, libres de interferencias políticas; y (iii) la necesidad de sujetar las EEPs, dentro de un adecuado nivel de autonomía financiera y operativa, a indicadores de desempeño de gestión transparentes y públicos⁴⁰. El Banco ha apoyado en Ecuador la financiación de programas orientados a optimizar el TH en el sector público como la reciente operación 4364/OC-EC. De la implementación de la misma, las lecciones aprendidas que la presente operación incluye en su diseño: (i) la vinculación de la financiación de desvinculaciones a planes de optimización de las agencias beneficiarias; (ii) la financiación de compensaciones establecidas por Ley como beneficios, pero no liquidaciones salariales por pagos atrasados; (iii) la priorización de desvinculaciones voluntarias y por causa mayor sobre la supresión de puestos; (iv) la realización de auditorías financieras independientes previas al desembolso de los recursos asignados por el préstamo; y (v) verificación de los objetivos de ajuste de perfiles de TH en las EEPs por medio de la desvinculación y la contratación de personal requerida.
- 1.13 **Complementariedad con otras operaciones del Banco.** En 2019, el Banco ha aprobado una operación de financiamiento especial para el desarrollo (SDL), el Programa de Emergencia para la Sostenibilidad Macroeconómica y la Prosperidad (4771/OC-EC) por US\$500 millones y un préstamo de Apoyo a Reformas de Políticas (PBL), Programa de Apoyo a la Mejora de la Gestión Fiscal y el Fomento Productivo (4825/OC-EC) en el área de política fiscal. Adicionalmente, el Banco se encuentra procesando un préstamo de inversión en apoyo a la mejora de la administración tributaria, además de la presente operación⁴¹. El presente préstamo de inversión apoya la implementación de reformas normativas a institucionales en el área de EEPs, una de las medidas de política del PBL⁴², ofreciendo así sostenibilidad de mediano plazo a las reformas

⁴⁰ Con la operación 1925/OC-EC el Banco apoyó la integración y conectividad de Ecuador, entre zonas más aisladas y desfavorecidas, mediante mejoras en la operatividad y en los servicios aerocomerciales, a través de la renovación de la flota de Tame y del fortalecimiento de su capacidad empresarial.

⁴¹ El programa de reformas estructurales del gobierno ha recibido apoyo a través de un Servicio Ampliado del FMI (SAF) para 2019-2021. El FMI desembolsará aproximadamente US\$4.200 millones durante tres años y los organismos internacionales apoyarán con un financiamiento de hasta US\$6.000 millones, de los cuales el Banco aportaría aproximadamente US\$1.680 millones en nuevas aprobaciones entre 2019-2021.

⁴² La matriz de políticas incluye medidas financiadas por esta operación: (i) reforma de la LOEP; (ii) implementación de reformas al régimen fiscal de EEPs; (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.

estructurales definidas por el gobierno. El Banco es la organización multilateral que lidera el apoyo a la reforma del sistema de EEPP.

- 1.14 **Alineación estratégica.** El programa está alineado 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 EEPP, y con las áreas transversales de: (i) Igualdad de Género y Diversidad, al incrementar la participación de las mujeres en puestos de liderazgo en el sector público; y (ii) Capacidad Institucional y Estado de Derecho a través del fortalecimiento de las capacidades institucionales, técnicas y financieras para la gestión de las EEPP. Adicionalmente, el programa contribuirá con el Marco de Resultados Corporativos 2016-2019 (GN-2727-6) mediante el indicador de producto de agencias gubernamentales beneficiadas por proyectos que fortalecen los instrumentos tecnológicos y de gestión para mejorar la provisión de servicios públicos. Está 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-2831-8), que subraya la importancia del fortalecimiento institucional para la mejora de la calidad del gasto público, y con el Documento de Marco Sectorial de Género y Diversidad (GN-2800-8) al ampliar la voz y agencia de la mujer mediante la promoción de su liderazgo en el sector público. El programa está alineado con la Estrategia de País del Grupo BID con Ecuador 2018-2021 (GN-2924), con los objetivos estratégicos 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. La operación está incluida en el Programa de Operaciones de 2019 (GN-2948). El programa está alineado con el PdP, y el Plan de Desarrollo 2017-2021 al contribuir a la optimización del gasto público.

B. Objetivos, componentes y costo

- 1.15 El objetivo general es reducir la carga fiscal para el Estado derivada de la propiedad de EEPP. Los objetivos específicos son: (i) incrementar el número de EEPP alineadas a los principios de gobernanza corporativa de la OCDE; incluyendo una gobernanza fiscal análoga a la del sector privado; y (ii) aumentar la eficiencia de las EEPP de los sectores de hidrocarburos, eléctrico y aeronáutico. Estos objetivos se alcanzarán a través de los siguientes componentes y actividades:
- 1.16 **Componente 1. Fortalecimiento del marco de gobernanza corporativa y fiscal de las EEPP (US\$4,6 millones).**
- a. **Subcomponente 1.1. Mejora e implementación del marco normativo.**
(i) Marco normativo. Se financiará: (a) socialización de la nueva LOEP^{43,44,45}, incluyendo los objetivos para la participación de mujeres en los consejos directivos de las EEPP; (b) elaboración del reglamento de la LOEP;

⁴³ La propuesta de reforma de la LOEP se apoya mediante la ATN/OC-17299-EC.

⁴⁴ Según directrices de la OCDE 2016 sobre gobierno corporativo de EEPP.

⁴⁵ Medidas incluyen: (a) mejora de la gobernanza corporativa; (b) régimen fiscal homogéneo con el sector privado; y (c) requerimientos de transparencia y rendición de cuentas.

(c) verificación de implementación de la LOEP y elaboración de normativa técnica asociada; y (d) capacitación de funcionarios y empleados en las reformas de la LOEP; (ii) Régimen de gobernanza fiscal⁴⁶. Se financiará: (a) diseño de la función recaudadora sobre EEPP en SRI y capacitación a funcionarios del SRI; (b) diseño de la función tributaria de las EEPP y capacitación para enfrentar responsabilidades tributarias a empleados de EEPP; y (c) diseño del régimen fiscal de las empresas en sector hidrocarburos; y (iii) Transparencia y rendición de cuentas. Se financiará: (a) capacitación a empleados de las EEPP en Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) y reporte de EEFF; (b) elaboración de un informe con los criterios para la precalificación de auditoras externas; y (c) apoyo técnico para la obtención del certificado ISO-7001 de las EEPP.

b. Subcomponente 1.2. Rediseño de la función propietaria y de gestión.

(i) Apoyo a la implementación de la nueva entidad de gestión propietaria de las EEPP que sustituiría a EMCO⁴⁷. Se financiará: (a) supervisión de medidas de implementación de la nueva entidad propietaria de EEPP y elaboración del estatuto orgánico; (b) capacitación a los empleados de la nueva entidad, incluyendo el diseño de una estrategia de gestión del cambio; (c) socialización; y (d) diseño de contrato de gestión del desempeño entre entidad propietaria y EEPP; (ii) Fortalecimiento de la DNEP. Se financiará: (a) desarrollo de estudios y sistemas de costes de producción para asistir la formulación presupuestaria; (b) desarrollo de sistemas de certificación de capacidad de pago; (c) desarrollo de *software* para la generación de estadísticas financieras a través de sistemas de reporte especializados; y (d) capacitación a funcionarios en sectores estratégicos⁴⁸; y (iii) Apoyo a los GAD. Se financiará: (a) asistencia técnica en la adopción de las reformas de la LOEP en sus EEPP⁴⁹; y (b) desarrollo del análisis de sostenibilidad financiera de EEPP de los GAD.

1.17 Componente 2. Optimización de la cartera de EEPP (US\$70,8 millones).

a. Subcomponente 2.1. Rediseño de EEPP. (i) Apoyo a la fusión de Petroamazonas y Petroecuador. Se financiará: (a) elaboración de la estrategia de fusión; (b) implementación de la fusión (incluyendo diseño e implementación de una estrategia de gestión del cambio)⁵⁰; (c) asistencia técnica sobre cadena de valor (exploración y producción petrolera) para mejorar la eficiencia de la fusión; (d) implementación del Sistema Informático de Gestión; y (e) asesoría legal en la fusión; (ii) Optimización del funcionamiento de la CELEC y CNEL. Se financiará una consultoría que incluya: (a) diagnóstico institucional y propuesta coordinada de gestión del sector eléctrico, incluyendo el diseño de una estrategia de gestión del cambio; (b) implementación de las reformas a la LOEP; y (c) estudios de costes de producción, con estimación de valor de activos; y (iii) Valoración patrimonial

⁴⁶ El diseño del régimen de gobernanza fiscal y del régimen fiscal específico de las empresas petroleras se apoya mediante la ATN/OC-17299-EC.

⁴⁷ El diseño de la nueva entidad de gestión propietaria de EEPP, se apoyará mediante la ATN/OC-17299-EC.

⁴⁸ Personal técnico de la DNEP y MEF, en sector de hidrocarburos, eléctrico y telecomunicaciones.

⁴⁹ Socialización y capacitación.

⁵⁰ La fusión requerirá de apoyo legal para adecuar la estrategia propuesta por la firma a la normativa nacional.

de Tame. Se financiará: (a) evaluación de pertinencia de propiedad estatal, análisis de mercado, y estrategia de puesta en valor⁵¹; y (b) elaboración de los EEFF con las NIIF 2017-2018.

b. **Subcomponente 2.2. Mejora de la gestión y optimización del TH.** Se financiará: (i) desvinculaciones del personal derivado de las consultorías de optimización financiadas por el programa, de las EEPP EMCO, Petroecuador, Petroamazonas, CELEC, CNEL y Tame⁵². Para ello, se apoyará el financiamiento de desvinculaciones⁵³ priorizadas en las modalidades: (a) obligatoria por edad (más de 70 años)⁵⁴; (b) voluntaria por enfermedad catastrófica, invalidez o discapacidad⁵⁵; (c) renuncia voluntaria⁵⁶; y (d) supresión de puestos^{57,58}, las cuales deberán cumplir con los requisitos de elegibilidad y demás requerimientos establecidos para tal fin en el Reglamento Operativo del Programa (ROP). Dichas modalidades se encuentran avaladas por el marco legal vigente (Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP) y LOEP⁵⁹). Estas desvinculaciones beneficiarán a aproximadamente 3.350 empleados de dichas EEPP; y (ii) implementación de la estrategia de comunicación (pública e interna) que facilite la comprensión de la reforma y beneficios para el ciudadano⁶⁰.

1.18 **Administración del programa y contingencia (US\$3,4 millones).** Se financiarán los gastos de administración relacionados con el Organismo Ejecutor (OE), las evaluaciones y auditorías del programa. Se prevé un monto para posibles contingencias.

1.19 **Beneficiarios.** El programa beneficiará: (i) directamente al Gobierno Central (GC) y GAD, 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 y al sector privado, que se beneficiará de reformas estructurales en las áreas de EEPP facilitando un marco equilibrado de competencia que permita operar de manera eficiente las EEPP y sea conducente al desarrollo empresarial. Asimismo, se beneficiarán directamente, como usuarios, a funcionarios del MEF con el desarrollo de instrumentos de gestión y capacitación en sectores

⁵¹ En febrero 2019 se ha comenzado la consultoría.

⁵² Se estima que las desvinculaciones tendrán un efecto positivo en el desempeño de las EEPP, en la medida en que las consultorías incluidas bajo esta actividad prevén apoyo para la adecuación del perfil del TH de las EEPP, particularmente en lo referido a los puestos requeridos para optimizar su gestión y funcionamiento.

⁵³ Este gasto cumple con la política Modernización de Políticas y Prácticas de Restricción al Uso de Recursos en Préstamos de Inversión (GN-2331-5), y con los Parámetros de Financiamiento de País acordados con Ecuador (CP-28273 y anexo IX del GN-2495).

⁵⁴ Artículo 81 de la LOSEP, artículo 289 del Reglamento de la LOSEP y el artículo 188 de la Ley de la Seguridad Social (LSS) Jubilación por edad avanzada.

⁵⁵ Artículo 186 de LSS Jubilación por invalidez.

⁵⁶ Artículo 288 del Reglamento de la LOSEP.

⁵⁷ Artículos 23, 60 de la LOSEP y 30 de la LOEP.

⁵⁸ El apoyo a otras modalidades de desvinculación previstas en la legislación nacional estará sujeto a que las mismas sean consistentes con los preceptos legales y constitucionales del país, y se ajusten a los criterios y objetivos previstos en el programa análisis y previo no objeción del Banco. El ROP contendrá la descripción detallada de cada modalidad de desvinculación a ser financiada. De las modalidades mencionadas, se priorizarán las que contribuyan al recambio generacional en educación y al cambio del perfil del TH de las EEPP.

⁵⁹ La LOEP se remite al Código de Trabajo.

⁶⁰ El diseño se apoyará mediante la ATN/OC-17299-EC.

estratégicos, del SRI, que serán capacitados para su función recaudadora sobre EEPP, y al personal de las EEPP, que serán capacitados para cumplir sus responsabilidades tributarias y para la implementación de NIIF y reporte de EEFF de las EEPP.

C. Indicadores claves de resultados

1.20 **Resultados esperados.** El impacto esperado es la reducción de la carga fiscal del Estado derivada de la propiedad de EEPP, medido como el monto de asignaciones presupuestarias-transferencias del PGE a las EEPP (% del PIB), del 4,2% del PIB en 2018 al 3,2% del PIB en 2022. Los resultados principales serán: (i) aumentar el porcentaje de sesiones ordinarias de los directorios de las EEPP sobre el total de sesiones de 21% en 2017 a 70% en 2022; (ii) aumentar el porcentaje de EEPP con los EEFF auditados al día de 13,6% en 2018 al 100% en 2022; (iii) aumentar la participación de las mujeres en consejos directivos de las EEPP de 3% en 2018 a 40% en 2022; y (iv) incrementar la eficiencia productiva medida en: (a) ratio de gastos de nómina de personal sobre barril equivalente de petróleo, reduciendo de 1,20 en 2018 a 1 en 2022 (Petroamazonas); (b) ratio de gastos de nómina de personal sobre derivados o refinados producidos, de 1,85 en 2018 a 1,77 en 2022 (Petroecuador); (c) ratio de número de empleados sobre producción (GWh), de 0,22 en 2018 a 0,15 en 2022 (CELEC); (d) ratio de número de empleados sobre número de clientes, en miles, de 3 en 2018 a 2 en 2022 (CNEL); y (e) reducción del ratio empleados sobre número de aviones de 128 en 2018 a 85 en 2022 (Tame).

1.21 **Justificación económica.** Se realizó un [Análisis Económico](#) entre los costos y beneficios económicos/financieros del programa. Al final del 2028 (10 años desde el inicio de la ejecución del programa) se estima que las inversiones habrán generado un Valor Presente Neto (VPN) de US\$60,04 millones, con una Tasa Interna de Retorno (TIR) de 33%. Los resultados son robustos al análisis de sensibilidad realizado. Los beneficios económicos, generados por el programa, se materializan en ahorros (costos evitados) por la mayor eficiencia en la fusión de las EEPP petroleras, mayor transparencia en las EEPP por su alineación a los principios de la OCDE; y el ahorro por las desvinculaciones de personal derivado de los procesos de optimización de EMCO, Petroecuador, Petroamazonas, CELEC, CNEL y Tame. Los costos económicos están representados por los Gastos de Capital-Capex y los Gastos de Operación-Opex del programa, que incluyen los valores destinados a la fusión de las EEPP petroleras, las consultorías de optimización de CELEC y CNEL y la valoración patrimonial y estrategia de puesta en valor de Tame, la desvinculación de personal y los gastos de operación, en precios de eficiencia.

II. Estructura de Financiamiento y Principales Riesgos

A. Instrumentos de financiamiento

2.1 Este programa será un préstamo de inversión específica por US\$78,84 millones, de los cuales el Banco financiará US\$75 millones con cargo a los recursos del Capital Ordinario (CO). Los recursos de contrapartida local, por US\$3,84 millones, provendrán de la República de Ecuador, correspondiente a la recaudación del

Impuesto al Valor Agregado (IVA) de las actividades financiadas (Ver Cuadro 1 y [Presupuesto Detallado](#)).

Cuadro 1. Presupuesto total (US\$)

Categorías	Total BID	Total local	Total	%
1. Costos directos	71.926.346	3.471.161	75.397.507	95,63
Componente 1. Fortalecimiento del marco de gobernanza corporativa y fiscal de las EEPP	4.109.946	493.193	4.603.139	5,84
Subcomponente 1.1. Mejora e implementación del marco normativo	2.922.426	350.691	3.273.117	4,15
Subcomponente 1.2. Rediseño de la función propietaria y de gestión	1.187.520	142.502	1.330.022	1,69
Componente 2. Optimización de la cartera de EEPP	67.816.400	2.977.968	70.794.368	89,79
Subcomponente 2.1. Rediseño de EEPP	24.262.000	2.911.440	27.173.440	34,47
Subcomponente 2.2. Mejora de la gestión y optimización del TH	43.554.400	66.527	43.620.928	55,33
2. Administración del programa	1.610.600	193.272	1.803.872	2,63
3. Contingencia	1.463.054	175.567	1.638.621	1,74
Total	75.000.000	3.840.000	78.840.000	100

- 2.2 **Programación de desembolsos.** Los desembolsos serán realizados en el plazo de cuatro años, debido a que actividades de alto monto (la consultoría de fusión de las empresas petroleras y el proceso de desvinculación de empleados públicos) ya se encuentran en implementación, requiriendo el desembolso de gran parte de los recursos en 2020:

Cuadro 2. Programación de los desembolsos (US\$)

Fuente	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Total
BID	2.771.074	58.166.749	11.340.479	2.721.699	75.000.000
Local	332.529	1.820.010	1.360.857	326.604	3.840.000
Total	3.103.603	59.986.759	12.701.336	3.048.303	78.840.000
%	3,94	76,09	16,11	3,87	100

B. Riesgos ambientales y sociales

- 2.3 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.

C. Riesgos fiduciarios

- 2.4 Se identificaron los siguientes riesgos fiduciarios clasificados como medio-alto: (i) demoras en la ejecución del programa por falta de personal técnico en los ejecutores, dado el contexto de alta rotación de personal, así como la falta de personal con experiencia en la ejecución de programas con organismos multilaterales. Como medida de mitigación es necesario fortalecer al equipo del MEF con al menos: un coordinador de programa, un especialista financiero, un

especialista en adquisiciones, y un especialista en planificación y monitoreo, desde el inicio de la ejecución hasta el cierre del préstamo; y (ii) dificultades en el monitoreo de los fondos desembolsados a los distintos ejecutores y demoras en la ejecución del programa por la participación de múltiples entidades, algunas de las cuales están por fuera del GC. Como medida de mitigación el mecanismo de ejecución prevé que el MEF coordine y centralice toda la información, las contrataciones y pagos de las actividades que benefician a las EEPP serán realizadas por los ministerios del ramo, que hacen parte del gobierno central, y los pagos de desvinculaciones de personal de las EEPP se realizarán mediante reembolsos en lugar de anticipos de fondos.

D. Otros riesgos y temas clave

2.5 Se realizó un taller de gestión de riesgos, siguiendo la metodología del Banco. A continuación, se enumeran los riesgos clasificados como medio-altos:

a. **Gestión pública y gobernabilidad.** Se clasifican como medio-alto, los riesgos de:

- i. Que se produzcan cambios en las autoridades que redunden en modificaciones en las prioridades de política pública y retrasen la aprobación de la reforma a la LOEP y, con ello, lo planificado como metas hasta el 2020. Este riesgo será mitigado mediante el diálogo con las nuevas autoridades sobre la importancia de las reformas y con la socialización de los impactos esperados de las medidas a la ciudadanía. La reforma de la LOEP será incluida como medida en la Matriz de Políticas del Programa de Apoyo a la Mejora de la Gestión Fiscal y el Fomento Productivo (¶1.13). Finalmente, el SAF incluye compromisos de reforma en el marco de gestión de EEPP que permiten un monitoreo compartido entre el FMI y el Banco.
- ii. Que existan retrasos en la ejecución del programa por problemas en la coordinación entre las distintas instituciones subejecutoras involucradas en el programa. Este riesgo ha sido mitigado durante el diseño de la operación mediante reuniones con los equipos operativos del MEF (Jurídico, Financiamiento Público, Planificación, DNEP), EMCO-EP y BID que deben apoyar la licitación exitosa de las actividades previstas. Los convenios interinstitucionales entre el OE y Organismos Subejecutores (OSE), definen marcos de gobernabilidad para la ejecución de las actividades del programa que faciliten la participación de todas las entidades. Adicionalmente se mantendrán reuniones entre las instituciones y el equipo de proyecto del BID para supervisar la ejecución.

b. **Desarrollo.** Se clasifica como medio-alto:

- iii. El riesgo de que ocurran dificultades en la implementación de la reforma debido a la economía política de dicha reforma, principalmente por la potencial resistencia del personal de las EEPP afectado por las desvinculaciones y la percepción general de la opinión pública sobre la futura calidad y cobertura de los servicios públicos. Este riesgo será mitigado a través de la contratación de consultorías para la gestión del

cambio en procesos de optimización del TH de las EEPP y de comunicación de información a la ciudadanía de las fases e hitos del programa de reforma, así como los beneficios de éste⁶¹.

- 2.6 **Sostenibilidad del programa.** Acciones para apoyar la sostenibilidad de los objetivos incluyen: (i) la definición de un nuevo marco normativo basado en las directrices de la OCDE, que introduce una gobernanza fiscal y mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que proveerán mayor claridad en la gestión de cada empresa pública, certeza y oportunidad en la información financiera de éstas, reduciendo costes de transacción; y (ii) la definición de un nuevo marco institucional para la gestión de EEPP, incluyendo la propuesta de una nueva agencia/entidad coordinadora, y la definición de responsabilidades de ejecución del programa entre las agencias estatales.

III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

A. Resumen de los arreglos de implementación

- 3.1 El prestatario será la República del Ecuador, representada por el MEF. El OE del programa es el MEF a través de la DNEP y los OSE son: (i) EMCO, o la nueva entidad que la sustituya; (ii) el MERNNR; (iii) el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO); y (iv) las EEPP Petroecuador, Petroamazonas, CELEC, CNEL y Tame. El MEF ha sido el OE de las operaciones 3073/OC-EC, 3726/OC-EC, 4614/OC-EC, 4670/OC-EC, y 4364/OC-EC, y cuenta con experiencia en la ejecución de programas BID. El OE, debido a su actual carga de trabajo y la naturaleza específica de los objetivos del programa, será fortalecido con apoyo técnico y administrativo que permita asumir las responsabilidades adicionales de planificación, ejecución, monitoreo y control.
- 3.2 El MEF será el responsable de la ejecución de todo el programa, y en particular, junto con EMCO (y posteriormente la entidad que la sustituya⁶²) de la ejecución de actividades bajo el Componente 1. El OE conformará su Equipo de Gestión (EDG) para asegurar la ejecución del programa según lo dispuesto en el ROP. El personal clave del OE será el siguiente: (i) Coordinador(a) General; (ii) Coordinador(a) Administrativo Financiero; (iii) Responsable de las Adquisiciones; y (iv) Responsable de Planificación, Monitoreo y Evaluación.
- 3.3 Las principales responsabilidades del OE serán: (i) planificar la ejecución de las actividades; (ii) preparar, implementar y actualizar las herramientas de gestión de proyecto: Plan de Ejecución Plurianual (PEP)⁶³, Plan de Adquisiciones (PA), Plan Operativo Anual (POA), el Informe de Monitoreo de Progreso (PMR); (iii) supervisar la ejecución y presentar los informes de avance; (iv) realizar los procesos de preparación de Términos de Referencia (TdR), licitación y adquisición de bienes, y de selección y contratación de servicios de las actividades a su cargo;

⁶¹ El Programa financia la implementación de una campaña de comunicación para la opinión pública sobre la reforma, que también apoyará la ATN/OC-17299-EC.

⁶² Si la nueva entidad no tuviera competencia para contratar, las consultorías del producto 1.3 de las EEPP se contratarían por los ministerios rectores de las EEPP (MERNNR y MTO).

⁶³ PEP y PA se elaboraron en talleres de trabajo con los ejecutores, consolidando las adquisiciones en función de los productos y su naturaleza.

- (v) presentar las justificaciones y solicitudes de desembolso al Banco; (vi) presentar los EEFF auditados; (vii) preparar la evaluación del programa; y (viii) coordinar las actividades a nivel de gobierno que sean necesarias para la ejecución del programa.
- 3.4 Los ministerios que se constituyan como OSE (MERNNR y MTOP) serán responsables, bajo el Componente 2, de: (i) realizar los procesos de preparación de TdR, licitación y adquisición de bienes, y de selección y contratación de servicios de las actividades a su cargo; (ii) entregarán oportunamente al MEF la información necesaria para el cumplimiento de lo aquí indicado; y (iii) deberán planificar, monitorear, gerenciar y reportar al OE sobre el uso de los recursos financieros a su cargo. Las EEPs que se constituyan como OSE, (EMCO (o la entidad que la sustituya), Petroecuador, Petroamazonas, CELEC, CNEL y Tame) serán responsables de ejecutar el desembolso de las desvinculaciones financiadas bajo el programa. El EDG del OE apoyará a los OSE en la gestión operativa y fiduciaria de las actividades a su cargo.
- 3.5 Asimismo, se preparará un [ROP](#) que describirá: (i) las funciones, procedimientos y normas para la ejecución de los componentes detallando la designación, composición y funciones de los EDG del OE y OSE; (ii) las relaciones operativas y contractuales entre las partes involucradas en el programa; (iii) el mecanismo de coordinación y de transferencia de recursos entre el OE y los OSE; y (iv) los criterios de elegibilidad de las desvinculaciones.
- 3.6 **Coordinación interinstitucional.** Los OSE (MERNNR y MTOP) suscribirán convenios subsidiarios de financiamiento⁶⁴ con el MEF en los que se detallarán las actividades a ser ejecutadas por los OSE, los presupuestos de dichas actividades y los procesos de ejecución, desembolso, monitoreo y evaluación necesarios. Los OSE (EMCO, Petroecuador, Petroamazonas, CELEC, CNEL y Tame) suscribirán convenios de cumplimiento de objetivos⁶⁵ (con o sin restitución de fondos, según corresponda) con el MEF en los que se detallarán el monto por desvinculaciones a desembolsar a las EEPs⁶⁶, así como sus procesos de monitoreo y evaluación. La coordinación estratégica será realizada por el ente propietario de las EEPs del Estado (EMCO o la entidad que la sustituya) y el MEF.
- 3.7 **Condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso del financiamiento. Serán condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso: (i) que el Prestatario, por intermedio del OE, haya presentado evidencia de que cuenta con la asignación de recursos y con el personal mínimo necesario para la conformación del EDG (§3.2).** Esta condición es crítica para asegurar la pronta iniciación de las actividades del programa y evitar retrasos debidos a la falta de capacidad administrativa; **y (ii) que el Prestatario, por intermedio del OE, haya presentado evidencia de que el correspondiente [ROP](#), ha sido aprobado por el OE y los OSE, y ha entrado en vigencia en los términos previamente acordados con el Banco.** La condición se justifica ya que en el ROP se establecerán las directrices,

⁶⁴ Serán anexos del ROP una vez suscritos.

⁶⁵ Ibidem.

⁶⁶ El Banco realizará reembolsos de pagos efectuados al MEF (§3.12).

- procedimientos y mecanismos de coordinación para la exitosa ejecución del programa (¶3.5).
- 3.8 **Condiciones contractuales especiales de ejecución.** (i) en forma previa a la ejecución de las actividades a cargo de los OSE, se deberá haber recibido evidencia que se han suscrito con los mismos, los respectivos convenios subsidiarios para el traspaso de recursos y responsabilidades de ejecución; y (ii) en forma previa a la ejecución de las actividades de financiamiento de desvinculaciones bajo la responsabilidad de las EEPP en el Componente 2, se deberá haber recibido evidencia de la suscripción de convenios de cumplimiento de objetivos (con o sin restitución de fondos) con dichas EEPP y la realización de auditorías financieras para determinar los montos a ejecutar.
- 3.9 **Financiamiento retroactivo y reconocimiento de gastos elegibles.** El Banco podrá financiar retroactivamente con cargo a los recursos del préstamo, hasta por la suma de US\$15.000.000 (20% del monto del préstamo), gastos elegibles efectuados por el prestatario antes de la fecha de aprobación del préstamo para la contratación de consultorías necesarias para la elaboración de los diseños conceptuales, para el establecimiento de las unidades ejecutoras, y para aquellas desvinculaciones priorizadas ya en marcha, y las cuales están siendo financiadas con recursos del gobierno, siempre que se hayan cumplido con requisitos sustancialmente análogos a los establecidos en el contrato de préstamo. Dichos gastos deberán haberse efectuado a partir del 15 de febrero de 2019, 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.
- 3.10 **Adquisiciones.** Las adquisiciones financiadas con recursos del préstamo se realizarán siguiendo las Políticas para la Adquisición de Bienes y Obras Financiados por el BID (GN-2349-9), y las Políticas para la Selección y Contratación de Consultores Financiados por el BID (GN-2350-9). Adquisiciones por debajo del límite de licitación pública internacional (en obras para montos menores a US\$3.000.000, para bienes y servicios diferentes de consultoría para montos menores US\$250.000 y firmas consultoras montos menores a US\$200.000), podrían llevarse a cabo en el marco del Sistema Nacional de Contratación Pública de Ecuador (SNCP).
- 3.11 **Gestión Financiera y Auditorías.** Se seguirá lo previsto en la Guía de Gestión Financiera para Proyectos Financiados por el BID (OP-273-6). Se solicitarán EEFF auditados anuales del programa, dentro de los 120 días siguientes al cierre de cada ejercicio económico por auditores independientes aceptables por el Banco. El último estado financiero auditado se presentará dentro de los 120 días siguientes de la fecha del último desembolso.
- 3.12 El Banco efectuará los desembolsos del préstamo mediante la modalidad de anticipos de fondos, según las necesidades reales de liquidez del proyecto conforme al plan financiero, exceptuando los desembolsos para pagos de desvinculaciones de personal. A solicitud del Prestatario, el Banco también podrá realizar pagos directos a proveedores o reembolsos de otros gastos. Para los desembolsos de desvinculaciones de personal, el BID realizará reembolsos de pagos efectuados, contra la verificación realizada por una firma auditora

independiente, sobre el cumplimiento de los requisitos legales y los criterios establecidos en el ROP.

B. Resumen de los arreglos para el monitoreo de resultados

- 3.13 **Monitoreo.** Se basará en: (i) el [PEP y POA](#); (ii) el [PA](#); (iii) la Matriz de Resultados (MR); (iv) el [Plan de Monitoreo y Evaluación \(PME\)](#); y (v) el PMR. El MEF presentará al Banco dentro de los 30 días siguientes de la finalización de cada semestre, informes semestrales sobre avance en el cumplimiento de las metas de resultados, productos y financieras para la aprobación del Banco, el cual realizará visitas de inspección y revisiones ex post como parte del monitoreo del programa.
- 3.14 **Evaluación.** El programa será evaluado conforme a las metas e indicadores anuales de los resultados y productos que integran la MR del programa, mediante una evaluación intermedia y una final utilizando la metodología de evaluación antes y después con atribución de resultados⁶⁷. Asimismo, se incluye una evaluación económica ex post para constatar si las rentabilidades estimadas en la evaluación ex ante se han materializado, y serán financiadas con recursos del préstamo⁶⁸ ([PME](#)). El prestatario, por sí o a través del OE, preparará y enviará al Banco un informe de evaluación intermedia, a los 90 días contados a partir de la fecha en que se haya desembolsado el 60% de los recursos o cuando hayan transcurrido 30 meses de ejecución del programa, lo que ocurra primero. También enviará al Banco una evaluación final que servirá de insumo para el Informe de Terminación del Proyecto (PCR), a los 90 días contados a partir de la fecha en que se haya desembolsado el 95% de los recursos del préstamo.

⁶⁷ El resultado para el grupo de tratamiento ($Y_{t=1}^T / T = 1$) es la variable de impacto medida posterior a la intervención, y el contrafactual ($Y_{t=0}^C / T = 0$) se define como la variable de impacto previo a la intervención.

⁶⁸ El MEF contratará estas evaluaciones y los TdR tendrán su visto bueno y la no objeción del Banco.

Matriz de Efectividad en el Desarrollo		
Resumen		
I. Prioridades corporativas y del país		
1. Objetivos de desarrollo del BID	Si	
Retos Regionales y Temas Transversales	-Productividad e Innovación -Equidad de Género y Diversidad -Capacidad Institucional y Estado de Derecho	
Indicadores de desarrollo de países	-Agencias gubernamentales beneficiadas por proyectos que fortalecen los instrumentos tecnológicos y de gestión para mejorar la provisión de servicios públicos (#)*	
2. Objetivos de desarrollo del país	Si	
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-2924	En particular 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.
Matriz de resultados del programa de país	GN-2948	La intervención está incluida en el Programa de Operaciones de 2019.
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (sí no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)		
II. Development Outcomes - Evaluability		
3. Evaluación basada en pruebas y solución	Evaluable	
3.1 Diagnóstico del Programa	7.7	
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas	3.0	
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados	1.7	
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados	3.0	
4. Análisis económico ex ante	10.0	
4.1 El programa tiene una TIR/VPN, o resultados clave identificados para ACE	3.0	
4.2 Beneficios Identificados y Cuantificados	3.0	
4.3 Supuestos Razonables	1.0	
4.4 Análisis de Sensibilidad	2.0	
4.5 Consistencia con la matriz de resultados	1.0	
5. Evaluación y seguimiento	7.0	
5.1 Mecanismos de Monitoreo	2.5	
5.2 Plan de Evaluación	4.5	
III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación		
Calificación de riesgo global = magnitud de los riesgos*probabilidad	Medio	
Se han calificado todos los riesgos por magnitud y probabilidad	Si	
Se han identificado medidas adecuadas de mitigación para los riesgos principales	Si	
Las medidas de mitigación tienen indicadores para el seguimiento de su implementación	Si	
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales	C	
IV. Función del BID - Adicionalidad		
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales		
Fiduciarios (criterios de VPC/FMP)	Si	Administración financiera: Presupuesto, Tesorería, Contabilidad y emisión de informes, Controles externos, Auditoría interna. Adquisiciones y contrataciones: Sistema de información, Método de comparación de precios, Licitación pública nacional.
No-Fiduciarios		
La participación del BID promueve mejoras adicionales en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:		
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto	Si	EC-T1419

Nota: (*) Indica contribución al Indicador de Desarrollo de Países correspondiente.

Nota de valoración de la evaluabilidad:

El objetivo general de la operación es reducir la carga fiscal para el Estado derivada de la propiedad de Empresas Públicas (EPPP). Para lograr este objetivo, la propuesta define dos áreas específicas donde el proyecto intervendrá. La primera área se enfoca en incrementar el número de EPPP alineadas a los principios de gobernanza corporativa de la OCDE. La segunda área se enfoca en aumentar la eficiencia de las EPPP de los sectores de energía y aeronáutico. El POD incluye una descripción del monto de transferencias del Presupuesto General del Estado a las EPPP, así como brechas en dimensiones asociadas a gobernanza corporativa y a eficiencia de las EEP en los sectores de energía y aeronáutico.

Con respecto a la carga fiscal, la propuesta de proyecto cuantifica el monto de transferencias situado en 4,2% del PIB (MEF, 2018). Con respecto a gobernanza, el proyecto identifica sólo un 21% de las sesiones de directorio son ordinarias, el 14% de las empresas tienen estados financieros auditados al día (Entidad Propietaria de EPPP, 2018). El diagnóstico también identifica una brecha en la participación de mujeres en directorios de EPPP situándose en 3 mujeres por cada 100 hombres (Entidad Propietaria de EPPP, 2018). Con respecto a la eficiencia de las EPPP en energía y aeronáutico el diagnóstico cuantifica gastos de nómina de personal y el número de empleados por unidad de producción, situándose por encima de los montos observados en empresas con funciones similares (MERNNR, 2018).

El análisis económico supone beneficios derivados de los ahorros derivados de mayor transparencia (vía reducciones en sobornos y compras ineficientes), ganancias en eficiencia operativa y ahorros asociados con la desvinculación de personal. Los costos cuantificados incluyen el monto total del proyecto. El Valor Presente Neto estimado es de aproximadamente US\$60 millones y la tasa interna de retorno se estima en 33 por ciento. El ejercicio incluye un análisis de sensibilidad.

El monitoreo se basa en informes anuales de la entidad propietaria de EPPP, del MERNNR, y MTOP. La verificación de entrega de productos recae en certificados de recepción de EMCO, MEF, DNEP, SRI, MERNNR, y MTOP. El plan de monitoreo cuenta con una relación de metas anuales con costos anuales. El órgano ejecutor es el responsable por el monitoreo. La evaluación ex post para verificar el logro de objetivos consiste en una metodología reflexiva.

Se identifican cinco riesgos de los cuales cuatro se clasifican como medio-altos. Los riesgos medio altos identificados son cambios en las autoridades, problemas de coordinación para la ejecución, resistencia del personal afectado, y falta de personal técnico dada la alta rotación de personal.

MATRIZ DE RESULTADOS

Objetivo del Proyecto:	El objetivo general es reducir la carga fiscal para el Estado derivada de la propiedad de EEPP. Los objetivos específicos son: (i) incrementar el número de EEPP alineadas a los principios de gobernanza corporativa de la OCDE; incluyendo una gobernanza fiscal análoga a la del sector privado; y (ii) aumentar la eficiencia de las EEPP de los sectores de hidrocarburos, eléctrico y aeronáutico.
-------------------------------	--

IMPACTO ESPERADO

Indicador	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	2019	2020	2021	2022	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
IMPACTO #1: Reducción de la carga fiscal del Estado derivada de la propiedad de EEPP										
Monto de transferencias del PGE a EEPP / PIB	% US\$/US\$	4,2	2018	4,2	3,9	3,6	3,2	3,2	Informe del Balance presupuestario anual, MEF	Línea de Base (LB): 4.2 = Monto de transferencias del PGE a EEPP (US\$4.515 millones) / PIB (US\$107.511 millones)

RESULTADOS ESPERADOS¹

Indicador	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	2019	2020	2021	2022	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
OBJETIVO # 1: Incrementar el número de EEPP alineadas a los principios de gobernanza corporativa de la OCDE; incluyendo una gobernanza fiscal análoga a la del sector privado										
Ratio entre las sesiones ordinarias de directorios de EEPP / Total de sesiones	% Número sesiones / Número sesiones	21	2018	21	40	55	70	70	Informe anual, entidad propietaria de EEPP	LB: 21 = Número sesiones ordinarias de directorios de EEPP (11) / Total sesiones (53)
EEPP con los EEFF auditados al día / Total de EEPP	% Número EEFF / Número EEFF	13,6	2018	13,6	20	50	100	100	Informe anual, entidad propietaria de EEPP	LB: 13,6 = EEPP con Estados Financieros (EEFF) auditados al día (3) / Total EEPP (22)

¹ Los resultados esperados son acumulativos.

RESULTADOS ESPERADOS¹

Indicador	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	2019	2020	2021	2022	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
Número de mujeres en Directorios de EEPP / Total de miembros en Directorios de EEPP	% Número mujeres / Número directores	3	2018	3	15	30	40	40	Informe anual, entidad propietaria de EEPP	LB: 3 = Número mujeres en Directorios EEPP (2) / Total miembros Directorios de EEPP (66)
OBJETIVO #2: Aumentar la eficiencia de las EEPP del sector de hidrocarburos, eléctrico y aeronáutico										
Gastos de Nómina de Personal PAM / Barril Equivalente de Petróleo PAM	Número US\$/ Número barriles	1,20	2018	1,17	1	1	1	1 ²	Informe anual, MERNNR	Eficiencia laboral PAM. LB: 1,2 = Gastos Nómina Personal (US\$178.722.317) / Barril Equivalente de Petróleo (148.461.732)
Gastos de Nómina de Personal PEC / Derivados o Refinados Producidos PEC	Número US\$/ Número derivados	1,85	2018	1,85	1,82	1,80	1,77	1,77		Eficiencia laboral PEC. LB: 1,85 = Gastos Nómina Personal (US\$12.937.748) / Derivados o Refinados Producidos (6.987.637)
Número de empleados CELEC/ Producción (GWh) CELEC	Número Número empleados /GWh	0,22	2018	0,22	0,22	0,22	0,15	0,15 ³		Eficiencia laboral CELEC. LB: 0,22 ⁴ = Número empleados (4.730) / Producción (21.370 GWh)
Número de empleados CNEL/ Número de clientes en miles CNEL	Número Número empleados	3	2018	3	2,5	2,5	2	2 ⁵		Eficiencia laboral CNEL. LB: 0.003 ⁶ = Número empleados (6.925) / Número clientes en miles (2.500)

² Estimaciones de PAM.

³ Estructura Organizacional y Estatuto Orgánico Funcional por Procesos de CELEC y CNEL (*PricewaterhouseCoopers-PwC, 2014*): Promedio ratio en empresas eléctricas de generación y transmisión (Interconexión Eléctrica de Colombia, Red Eléctrica Española y Electronorte de Brasil: 0.056).

⁴ Informe rendición de cuentas 2018. Web CELEC.

⁵ PwC, 2014: Promedio ratio en empresas eléctricas de distribución (Comisión Federal de Electricidad de México, Empresas Públicas de Medellín, Iberdrola de España: 2).

⁶ Informe rendición de cuentas 2018. Web CNEL.

RESULTADOS ESPERADOS¹

Indicador	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	2019	2020	2021	2022	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
	/ Número clientes en miles									
Empleados Tame / avión Tame	Número Número empleados / Número aviones	128	2018	100	85	85	85	85 ⁷	Informe anual, MTOP	Eficiencia laboral Tame. LB: 128 ⁸ = Empleados Tame (1.150) / avión (9)

PRODUCTOS⁹

Indicador	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	2019	2020	2021	2022	Meta Final	Medios de Verificación	
Componente #1: Fortalecimiento del marco de gobernanza corporativa y fiscal de las EEP										
Subcomponente 1.1. Mejora e implementación del marco normativo										
(i) Marco normativo										
(a) Informe de socialización de la nueva LOEP y lineamientos OCDE aprobado.	Informe	0	2018	0	0	0	1	1	Certificado de aprobación, EMCO y posteriormente la entidad que lo sustituya	
(b) Reglamento de la LOEP elaborado	Reglamento	0	2018	0	1	0	0	1	Certificado de recepción, MEF	
(c) Informe de supervisión de reformas de la LOEP implementadas y normativa técnica elaborado	Informe	0	2018	0	0	0	2 ¹⁰	2	Certificado de recepción, MEF	
(d) Funcionarios públicos y empleados de EEP capacitados en lineamientos de gobernanza corporativa de	Funcionarios	0	2018	0	100	50	50	200	Listado de participantes, EMCO y posteriormente la entidad que lo sustituya con la participación de asistentes a la socialización	

⁷ Tame, 2019: Promedio de aerolíneas estadounidenses regionales con aeronaves de un solo pasillo y que operan principalmente rutas domésticas (*Southwest, JetBlue, y Spirit*).

⁸ Tame, 2019.

⁹ Productos anuales.

¹⁰ Directivas asociadas a la LOEP.

Indicador	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	2019	2020	2021	2022	Meta Final	Medios de Verificación
la OCDE y reformas de la LOEP									
(ii) Régimen de gobernanza fiscal									
(a) Informe con el diseño de la función recaudadora sobre EEPP en SRI aprobado ¹¹	Informe	0	2018	0	0	0	1	1	Certificado de aprobación, SRI
(b) Informe con el diseño institucional de las funciones y responsabilidades tributarias dentro de las EEPP ¹²	Informe	0	2018	0	0	1	0	1	Certificado de aprobación, DNEP
(c) Informe con el diseño del régimen fiscal de las empresas petroleras aprobado	Informe	0	2018	0	1	0	0	1	Certificado de aprobación, DNEP
(iii) Transparencia y rendición de cuentas									
(a) Empleados de las EEPP capacitados en implementación de NIIF y reporte de Estados Financieros	Empleados	0	2018	0	25	20	0	45	Listado de participantes, EMCO y posteriormente la entidad que lo sustituya con la participación de asistentes a los cursos
(b) Informe con los criterios para la precalificación de auditoras externas aprobado	Informe	0	2018	0	1	0	0	1	Certificado de aprobación, DNEP
(c) Informe de consultoría de apoyo técnico para la obtención del certificado ISO-37001 por EEPP aprobado	Informe	0	2018	0	2	3	0	5	Certificado de aprobación, EMCO
Subcomponente 1.2. Rediseño de la función propietaria y de gestión									
(i) Apoyo a la implementación de la nueva entidad de gestión propietaria de las EEPP que sustituiría a EMCO									
(a) Informe de supervisión de medidas de implementación de la nueva entidad propietaria de EEPP y el	Informe	0	2018	0	1	0	0	1	Certificado de recepción, EMCO

¹¹ Consultoría incluye capacitación a 20 funcionarios del SRI en función recaudadora sobre EEPP.

¹² Consultoría incluye capacitación a 40 empleados de las EEPP para enfrentar responsabilidades tributarias.

Indicador	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	2019	2020	2021	2022	Meta Final	Medios de Verificación
estatuto orgánico administrativo entregado									
(b) Empleados capacitados en las funciones de la nueva entidad propietaria de EEPP	Empleados	0	2018	0	0	40	0	40	Listado de participantes, EMCO y posteriormente la entidad que lo sustituya con la participación de asistentes a los cursos
(c) Informe de socialización de la nueva entidad propietaria aprobado	Informe	0	2018	0	0	1	0	1	Certificado de aprobación, EMCO y posteriormente la entidad que lo sustituya
(d) Informe de contrato de gestión del desempeño entre entidad propietaria y EEPP ¹³ aprobado	Informe	0	2018	0	1	0	0	1	
(ii) Fortalecimiento de la DNEP									
(a) Estudios de costes de producción para asistir la formulación presupuestaria aprobado	Estudio	0	2018	0	1	0	0	1	Certificado de aprobación, DNEP
(b) Informe de diseño de sistemas de certificación de capacidad de pago y límites de endeudamiento aprobado	Informe	0	2018	0	1	0	0	1	
(c) Software para la elaboración de estadísticas financieras a través de sistemas de reporte especializados implementado	Software	0	2018	0	0	1	0	1	Verificación de uso por al menos un usuario, DNEP
(d) Funcionarios capacitados en sectores estratégicos	Funcionarios	0	2018	0	5	5	5	15 ¹⁴	Listado de participantes, DNEP
(iii) Apoyo a los GAD									
(a) Gobiernos Autónomos Descentralizados que reciben asistencia técnica en la adopción de las reformas de la LOEP en sus EEPP	GAD	0	2018	0	30	60	60	150	Aprobación de informe con lista de GADs asistidos, DNEP

¹³ Consultoría incluye capacitación a empleados de la entidad propietaria de EEPP sobre contrato de gestión de desempeño.

¹⁴ Sector de hidrocarburos, eléctrico y telecomunicaciones.

Indicador	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	2019	2020	2021	2022	Meta Final	Medios de Verificación
(b) Informe de análisis de sostenibilidad financiera de EEPP de los GAD aprobado	Informe	0	2018	0	1	0	0	1	Certificado de aprobación, DNEP. Incluye el diseño y la implementación
Componente #2: Optimización de la cartera de EEPP									
Subcomponente 2.1. Rediseño de EEPP									
(i) Apoyo a la fusión de Petroamazonas y Petroecuador									
(a) Informe con la estrategia de fusión de Petroamazonas y Petroecuador aprobado	Informe	0	2018	1	0	0	0	1	Certificado de aprobación, MERNNR
(b) Informes de apoyo a la fusión de Petroamazonas y Petroecuador aprobado	Informes	0	2018	0	3	0	0	3 ¹⁵	Certificado de aprobación, MERNNR Los informes están asociados a hitos. Ver PME
(c) Informe sobre temas técnicos de la cadena de valor (exploración y producción petrolera) para mejorar la eficiencia en la fusión aprobado	Informe	0	2018	0	0	1	0	1	Certificado de aprobación, MERNNR
(d) Software de gestión implementado	Software	0	2018	0	0	1	0	1	Verificación de uso por al menos un usuario, MERNNR
(e) Informe legal de fusión aprobado	Informe	0	2018	0	0	1	0	1	Certificado de aprobación, MERNNR
(ii) Optimización del funcionamiento de la CELEC y CNEL									
(a) Informe con la optimización del funcionamiento de CELEC, CNEL aprobado	Informe	0	2018	0	0	1	0	1	Certificado de aprobación, MERNNR
(iii) Valoración patrimonial de Tame									
(a) Informe con la puesta en valor de TAME aprobado	Informe	0	2018	0	1	0	0	1	Certificado de aprobación, MTOP

¹⁵ Según documento preliminar son 3 fases de implementación de fusión.

Indicador	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	2019	2020	2021	2022	Meta Final	Medios de Verificación
(b) Estados Financieros con las NIIF 2017-2018 aprobados	Estados Financieros	0	2018	1	1	0	0	2	Certificado de aprobación, TAME. Estados financieros con las NIIF del 2017 y 2018
Subcomponente 2.2. Mejora de la gestión y optimización del TH									
(i) Personal con beneficios por desvinculación devengados en Petroamazonas, Petroecuador, CNEL, CELEC, Tame y EMCO.	Personas	0	2018	0	3.350	0	0	3.350	Informes de auditoría, DNEP. MERNNR, MTOP y EMCO van a complementar la verificación de las desvinculaciones
(ii) Informes anuales de estrategia de comunicación (pública e interna) que facilite la comprensión de los objetivos de la reforma y los beneficios para el ciudadano implementada	Informe	0	2018	1	1	1	1	4	Certificado de aprobación, DNEP

ACUERDOS Y REQUISITOS FIDUCIARIOS

PAÍS:	Ecuador
NÚMERO DEL PROYECTO:	EC-L1251
NOMBRE DEL PROYECTO:	Programa de Apoyo a la Reforma de Empresas Públicas
ORGANISMO EJECUTOR (OE):	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)
ORGANISMOS SUBEJECUTORES:	EMCO (o la entidad que la sustituya), MERNNR, MTOP, Petroecuador, Petroamazonas, CELEC, CNEL y Tame
PREPARADO POR:	Carolina Escudero y Juan Carlos Dugand (FMP/CEC)

I. RESUMEN

- 1.1 Los acuerdos fiduciarios de adquisiciones y gestión financiera para el programa consideran: (i) el contexto fiduciario del país; (ii) evaluación de riesgos fiduciarios; (iii) las actividades de supervisión a la ejecución de los préstamos ejecutados por MEF; (iv) análisis de capacidad institucional del MEF; y (v) los insumos de reuniones con equipos y entidades involucradas en la ejecución del proyecto.

II. CONTEXTO FIDUCIARIO DEL PAÍS

- 2.1 **Sistema Nacional de Adquisiciones.** Con base en el documento GN-2680-2 aprobado por el Directorio Ejecutivo del BID, el 13 de mayo del 2014 el MEF, el Servicio Nacional de Contratación Pública del Ecuador (SERCOP) y el BID suscribieron el “Primer Acuerdo para el uso del SNCP del Ecuador en proyectos financiados por el BID”; el numeral 3.2 del Primer Acuerdo contempla la aplicación del SNCP en 7 proyectos y su expansión gradual. El Primer Acuerdo concluyó el 31 de diciembre de 2018, a la fecha se está realizando una evaluación de su funcionamiento, y, posteriormente, se preparará y suscribirá un nuevo Acuerdo de uso del SNCP.
- 2.2 **Sistema de Gestión Financiera.** Las entidades del gobierno central utilizan el Sistema de Administración Financiera (e-SIGEF), que integra los procesos de presupuesto, contabilidad y tesorería. Las entidades del gobierno están sujetas al control y fiscalización de la CGE. En general, los sistemas nacionales de gestión financiera tienen un adecuado nivel de desarrollo, requiriendo ser complementados, para efectos de la ejecución de los proyectos que financia el BID, en lo referente a reportes financieros con registros extracontables y en auditoría externa con firmas auditoras elegibles para el BID. El gobierno planea reemplazar el e-SIGEF por un nuevo sistema en 2020.

III. CONTEXTO FIDUCIARIO DEL ORGANISMO EJECUTOR

- 3.1 El OE del programa es el MEF a través de la DNEP y los OSE serán los ministerios a los cuales pertenecen las EEPs que se beneficiarán con las intervenciones del programa y las EEPs en lo relacionado con el pago de desvinculaciones de personal. El MEF ha sido OE de programas financiados por el BID con esquemas similares donde participan varias entidades del Estado y su labor de coordinación,

centralización y apoyo a los OSE es fundamental para mantener la integralidad del programa. Recientemente ha ejecutado los préstamos 3073/OC-EC, 3726/OC-EC, 4614/OC-EC, 4670/OC-EC, y 4364/OC-EC.

- 3.2 La DNEP del MEF, requerirá de la contratación de personal con experiencia en programas financiados por Multilaterales en adquisiciones, gestión financiera, planificación y monitoreo para apoyar las labores tanto del MEF como OE, así como de los OSE.
- 3.3 Los ministerios con los cuales se encuentran relacionadas las EEPP realizarán las contrataciones y pagos necesarios para adelantar las actividades previstas para cada EEPP, con excepción de los pagos de desvinculaciones de personal de las EEPP, que serán realizados directamente por las EEPP, con fondos previamente asignados por el MEF.
- 3.4 El MEF y los OSE utilizan los sistemas nacionales de adquisiciones y registros en el portal del SERCOP. En gestión financiera, el MEF y los ministerios utilizan el sistema nacional e-SIGEF, mientras que las EEPP utilizan sus propios sistemas. Tanto el MEF como los OSE cuentan con unidades de control interno y están sometidas al control externo de la CGE.

IV. EVALUACIÓN DEL RIESGO FIDUCIARIO Y ACCIONES DE MITIGACIÓN

- 4.1 Se identificaron los siguientes riesgos fiduciarios clasificados como medio-alto: (i) demoras en la ejecución del programa por falta de personal dado el contexto de alta rotación de personal y el proceso de desvinculaciones que está adelantando el gobierno, así como la falta de personal con experiencia en la ejecución de programas con multilaterales. Como medida de mitigación es necesario fortalecer al equipo del MEF con al menos: un coordinador de programa, un especialista financiero, un especialista en adquisiciones, y un especialista en planificación y monitoreo, desde el inicio de la ejecución hasta el cierre del préstamo; y (ii) dificultades en el monitoreo de los fondos desembolsados a los distintos ejecutores y demoras en la ejecución del programa por la participación de múltiples entidades, algunas de las cuales están por fuera del GC. Como medida de mitigación el mecanismo de ejecución prevé que el MEF coordine y centralice toda la información, las contrataciones y pagos de las actividades que benefician a las EEPP serán realizadas por los ministerios del ramo, que hacen parte del gobierno central, y los pagos de desvinculaciones de personal de las EEPP se realizarán mediante reembolsos en lugar de anticipos de fondos.

V. ACUERDOS Y REQUISITOS PARA LA EJECUCIÓN DE LAS ADQUISICIONES

- 5.1 **Ejecución de las adquisiciones.** El MEF será responsable de actualizar el PA al menos anualmente, a través del Sistema de Ejecución de Planes de Adquisiciones (SEPA), las adquisiciones principales del programa se indican en la Cuadro 2.
- 5.2 **Adquisiciones de obras, bienes y servicios diferentes de consultoría.** Se ejecutarán utilizando los DEL del BID, aplicando cualquiera de los métodos

descritos en las Políticas versión GN-2349-9¹ o posterior. El Cuadro 1 indica los umbrales de contratación.

- 5.3 **Selección y contratación de consultores (firmas).** Se ejecutarán utilizando la Solicitud Estándar de Propuesta (SEP) del BID, aplicando cualquiera de los métodos descritos en las Políticas versión GN-2350-9² o posterior. El Cuadro 1 indica el umbral que determina la integración de la lista corta con consultores internacionales³.
- 5.4 **Selección de consultores individuales.** Aplicará lo establecido en las Políticas de Consultores, Sección V.
- 5.5 **Uso de sistema nacional de adquisiciones.** La aplicación del SNCP se realizará de conformidad con el Nuevo Acuerdo de uso del SNCP mencionado en el párrafo 2.1.
- 5.6 **Adquisiciones anticipadas y Financiamiento retroactivo.** El Banco podrá financiar retroactivamente con cargo a los recursos del préstamo, hasta por la suma de US\$15.000.000 (20% del monto del préstamo), gastos elegibles efectuados por el prestatario antes de la fecha de aprobación del préstamo para la contratación de consultorías necesarias para la elaboración de los diseños conceptuales, para el establecimiento de las unidades ejecutoras, y para aquellas desvinculaciones priorizadas ya en marcha, y las cuales están siendo financiadas con recursos del gobierno, siempre que se hayan cumplido con requisitos sustancialmente análogos a los establecidos en el contrato de préstamo. Dichos gastos deberán haberse efectuado a partir del 15 de febrero de 2019, 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.
- 5.7 **Preferencia nacional.** Las ofertas de bienes con origen en el país del prestatario tendrán una preferencia⁴ de precio equivalente al 15% en contratos sujetos a la LPI.

Cuadro 1. Cuadro de montos límites (US\$)

Obras			Bienes			Consultoría	
LPI	Licitación Pública Nacional (LPN)	Comparación de Precios	LPI	LPN	Comparación de Precios	Publicidad Internacional consultoría	Lista Corta 100% Nacional
≥3.000.000	<3.000.000 ≥250.000	< 250.000	≥250.000	< 250.000 ≥50.000	< 50.000	≥200.000	<200.000

¹ Políticas [GN-2349-9](#); servicios diferentes de consultoría tienen un tratamiento similar a los bienes.

² Políticas [GN-2350-9](#).

³ Para las contrataciones por montos inferiores a US\$200.000 la lista corta podrá conformarse por firmas consultoras nacionales.

⁴ Políticas [GN-2349-9](#) Apéndice II y Contrato de Préstamo.

Cuadro 2. Adquisiciones principales

Actividad	Método de Selección	Fecha Estimada de Invitación	Monto Estimado Miles (US\$)
Servicios de Consultoría Firmas			
Consultoría especializada para diseño de la estrategia de fusión de Petroamazonas y Petroecuador, incluyendo definición de gobernanza corporativa y régimen fiscal.	SBCC	Q4-2019	10.000
Consultoría especializada para implementación de la estrategia de fusión de Petroamazonas y Petroecuador, incluyendo definición de gobernanza corporativa y régimen fiscal.		Q4-2019	8.000
Consultoría especializada para la optimización del funcionamiento de CELEC y CNEL, que incluya: a) diagnóstico institucional de ambas entidades y propuesta coordinada de gestión del sector eléctrico; b) implementación de las reformas a la LOEP; c) estudios de costes de producción, incluyendo estimación de valor de activos y costes operativos.		Q4-2019	3.000
Consultoría especializada para el diseño institucional de la función recaudadora del SRI sobre las EEPP, que incluya capacitación en función recaudadora sobre EEPP a funcionarios públicos del SRI.		Q2-2020	488
5 contratos de consultoría especializada de apoyo para apoyo a la implementación de las medidas Anticorrupción (obtención del certificado ISO-37001 de las EEPP) para PAM y PEC, CELEC, CNEL, CNT y FLOPEC.		Q4-2020	1.150
Consultoría especializada para diseño de la estrategia de gobernanza corporativa y régimen fiscal de TAME (valoración patrimonial).		Q4-2019	500
Consultoría especializada para la optimización del funcionamiento de CNT.		Q4-2020	500
Consultoría especializada para la implementación de la estrategia de comunicación (pública e interna) que facilite la comprensión de los objetivos de la reforma y las estrategias diseñadas para que beneficie al ciudadano, que incluya eventos de socialización.		Q4-2019	555
Bienes y servicios diferentes a consultoría			
10 contratos para actividades de socialización, difusión y capacitación de los nuevos reglamentos, normativa y aplicación.	LPN/CP	A partir de Q3/2020	708
Servicios consultoría individual			
5 profesionales para cubrir los cargos de Coordinador operativo, experto financiero, experto en adquisiciones, experto en planificación y monitoreo, apoyo para la ejecución durante los 4 años de ejecución del programa.	CCIN/C CII	Q4-2019	855
4 profesionales para asesorías técnicas sectoriales: 1 experto legal, 1 experto en hidrocarburos, 1 experto en energía, y 1 experto en telecomunicaciones para los 4 años de ejecución del programa.		Q4-2019	591
2 especialistas para consultorías especializadas de apoyo a la implementación de las reformas de la LOEP, incluyendo la definición de sistemas de selección de directores, políticas de dietas, e instrumentos de medición del desempeño de las EEPP.		Q3-2020	396
2 especialistas para consultorías especializadas para seguimiento de la implementación del diseño de la nueva entidad de gestión propietaria de las EEPP que sustituiría a EMCO, que incluya la elaboración del estatuto orgánico administrativo.		Q4-2019	208
2 especialistas para consultorías especializadas para el desarrollo de instrumentos de gestión (estudios de costes de producción) para asistir la formulación presupuestaria.		Q2-2020	218
4 especialistas para consultorías especializadas de apoyo al proceso de implementación del nuevo modelo de gestión de EEPP.		Q4-2020	306

El PA completo está registrado en el siguiente [link](#).

- 5.8 **Supervisión de adquisiciones.** El PA establecerá el método de supervisión del BID. La revisión ex post se realizará anualmente conforme establece el Apéndice 1 de las Políticas, e incluirán inspecciones físicas si el Banco así lo considera.

Cuadro 3. Límite de revisión ex post (US\$)

Obras	Bienes	Servicios de Consultoría	Consultoría Individual
< 3.000.000	<250.000	< 200.000	< 50.000

Nota: Montos establecidos en función de la capacidad fiduciaria de ejecución del OE, modificables ante variaciones.

- 5.9 **Registros y archivos.** El OE mantendrá orden e integridad en los archivos, organizándolos de forma cronológica, independiente, por proceso y por fuente de financiamiento.

VI. ACUERDOS Y REQUISITOS DE GESTIÓN FINANCIERA

- 6.1 **Programación y presupuesto.** El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPYFP) establece las normas que rigen la programación, formulación, aprobación, ejecución, control, evaluación y liquidación de los presupuestos. Estas normas son aplicadas a la ejecución de los programas que financia el Banco en el país. El sistema integrado e-SIGEF y el nuevo que desarrolla el gobierno, instrumentalizan y estandarizan la aplicación de estas normas en todo el aparato de gestión pública nacional. El MEF gestionará la incorporación y/o actualización del programa de inversión en caso de ser necesario para poder contar con las respectivas asignaciones presupuestarias.
- 6.2 En el caso del pago de desvinculaciones de personal que las EEPP vayan a realizar, se requiere que éstas incorporen en sus presupuestos los ingresos y los pagos que realizarán, con la autorización de sus juntas directivas.
- 6.3 **Contabilidad y sistemas de información.** La contabilidad del proyecto se llevará en el e-SIGEF, o el sistema que lo reemplace y allí se registrarán todos los compromisos y pagos del programa. Se requerirán de registros extracontables para generar los informes financieros del programa. Los registros extracontables incorporarán los pagos realizados por las EEPP.
- 6.4 **Desembolsos y flujo de fondos.** Desde el 2008 el Gobierno de Ecuador instauró el mecanismo de Cuenta Única del Tesoro Nacional (CUT) a través de la cual se unificó la gestión de la tesorería de todas las entidades que conforman el GC. Las EEPP no están incluidas en la CUT.
- 6.5 La implementación de este mecanismo no eliminó el sistema de cuentas especiales, o de propósito específico, que se manejan en el BCE para recibir el financiamiento de préstamos multilaterales. El programa contará con una cuenta exclusiva en el BCE, a donde se desembolsarán los fondos provenientes del financiamiento.
- 6.6 Los pagos del programa, exceptuando los pagos por desvinculaciones, serán ejecutados a través del sistema e-SIGEF, o el nuevo sistema, mediante débito de la CUT.

- 6.7 Los pagos de desvinculaciones serán realizados por las EEPs con recursos previamente asignados por el MEF. Los convenios subsidiarios firmados entre el MEF y las EEPs establecerán las condiciones para el traspaso de fondos, la realización de pagos y el reembolso de estos recursos.
- 6.8 El BID efectuará los desembolsos del préstamo mediante la modalidad de anticipos de fondos, según las necesidades reales de liquidez del proyecto conforme al plan financiero, exceptuando los desembolsos para pagos de desvinculaciones de personal. A solicitud del Prestatario, el BID también podrá realizar pagos directos a proveedores o reembolsos de otros gastos.
- 6.9 Para los desembolsos de desvinculaciones de personal, el BID realizará “reembolsos de pagos efectuados”, contra la verificación realizada por una firma auditora independiente, sobre el cumplimiento de los requisitos legales y los criterios establecidos en el ROP.
- 6.10 El MEF será el responsable de la gestión de los desembolsos del programa.
- 6.11 La revisión de la documentación soporte de los pagos efectuados es realizada en forma ex post al desembolso de los recursos por parte del BID y/o los auditores externos.
- 6.12 **Control interno y auditoría interna.** La Constitución de la República del Ecuador establece que la CGE es el ente encargado de dirigir el sistema de control del sector público. Como parte de dicho sector, el OE cuenta con un área de auditoría interna propia que depende directamente de la CGE.
- 6.13 **Control externo e informes.** Aunque la CGE tiene la facultad de realizar auditorías a las Entidades del Sector Público, los proyectos no necesariamente están incluidos en el plan anual de auditoría. La auditoría del proyecto será efectuada por una firma externa de auditores independientes aceptables por el BID, según OP-273-6. La firma será contratada por el MEF, sobre la base de términos de referencia previamente acordados, y la misma será financiada con recursos del programa. Durante la ejecución, los Informes Financieros Auditados se presentan anualmente, dentro de los 120 días siguientes a la fecha de cierre de cada ejercicio económico, o de la fecha del último desembolso para la auditoría final.
- 6.14 Como se mencionó en el párrafo ¶6.9 la firma auditora externa realizará trabajos adicionales para la verificación del cumplimiento de los requisitos para el pago de las desvinculaciones de personal que acompañarán las solicitudes de reembolso de gastos efectuados. Adicionalmente, el BID podrá requerir reportes o informes financieros no auditados adicionales relacionados al proyecto cuando lo estime necesario.
- 6.15 No existe una política nacional de revelación pública de los informes de auditoría. De acuerdo con la política de acceso y divulgación de información vigente del BID, se deberá publicar en la página web del BID los informes auditados del proyecto.

Cuadro 4. Plan de supervisión

Actividad de Supervisión	Plan de supervisión			
	Naturaleza y Alcance	Frecuencia	Responsable	
			Banco	Tercero
Operacional	Revisión del informe de progreso	Semestral	Equipo de Proyecto	MEF
	Revisión de cartera	Según sea acordado con el MEF		
Financiera	Revisión de programación de flujo de efectivo y ejecución de desembolsos	A pedido del Banco, con cada solicitud de anticipo, en revisiones de cartera o visitas de supervisión	Equipo de Proyecto	MEF
	Visitas de supervisión	Anual	Especialista Financiero	
	Revisión de informes financieros auditados y no auditados	Anual	Jefe de Equipo Proyecto (JEP) y Especialista Financiero	
	Revisión solicitudes de desembolso	Periódica	JEP y Especialista Financiero	MEF / Auditores
Adquisiciones	Revisión ex post de adquisiciones	Según plan de supervisión	JEP y Especialista en Adquisiciones	MEF/OSE
	Revisión ex ante adquisiciones	De acuerdo con el PA	JEP/AO y Especialista de Adquisiciones	MEF/OSE
	Actualización PA	Anual	JEP y Especialista en Adquisiciones	MEF
Cumplimiento	Cumplimiento condiciones previas	Una vez	Equipo de Proyecto	
	Revisión de asignación presupuestal	Anual		
	Presentación de Informes financieros auditados	Anual	JEP y Especialista Financiero	MEF / Auditores

6.16 **Mecanismo de ejecución.** El OE del programa es el MEF a través de la DNEP y los OSE son: (i) EMCO, o la nueva entidad que la sustituya; (ii) el MERNNR; (iii) el MTOP; y (iv) las EEPP Petroecuador, Petroamazonas, CELEC, CNEL y Tame, en lo relacionado con el pago de desvinculaciones de personal. Ver párrafos 3.1 a 3.10 del documento principal y ¶3.1 del presente documento.

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-___/19

Ecuador. Préstamo ____/OC-EC a la República del Ecuador
Programa de Apoyo a la Reforma de Empresas Públicas

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que, en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República del Ecuador, como prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución del Programa de Apoyo a la Reforma de Empresas Públicas. Dicho financiamiento será hasta por la suma de US\$75.000.000, que formen parte de los recursos del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen del Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el __ de _____ de 2019)